

ANALISIS CSIS

Arsitektur Keamanan, Krisis Ekonomi dan Peran Indonesia di Kawasan

PENGANTAR REDAKSI

ARTIKEL

- Arsitektur Keamanan di Asia Pasifik Sebelum Krisis: Sebuah Refleksi
- Implikasi Krisis Ekonomi Bagi Upaya Mewujudkan Stabilitas Politik dan Keamanan Regional
- Dampak Krisis Ekonomi Terhadap Keutuhan ASEAN Sebagai Lembaga Kerja Sama Regional
- Efek Krisis Ekonomi Terhadap Peran dan Tanggung Jawab Indonesia Bagi Upaya Mewujudkan Stabilitas Kawasan
- Indonesia di Masa Transisi
- Mendobrak Otoritarianisme Orde Baru di Medan Mahasiswa
- Perspektif Struktur Kuasi Organisasi Sistem Agribisnis Kakao: Studi Kasus di Sulawesi Selatan

ANALISIS PERISTIWA

- Tiga Bulan Pemerintahan Habibie (Perkembangan Politik Juni-Agustus 1998)



Analisis CSIS

Logo CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXVII, NO. 4, OKTOBER-DESEMBER 1998

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	314
--------------------------	-----

Artikel

- **Arsitektur Keamanan di Asia Pasifik Sebelum Krisis:
Sebuah Refleksi**
Bantarto Bandoro 316
- **Implikasi Krisis Ekonomi Bagi Upaya Mewujudkan
Stabilitas Politik dan Keamanan Regional**
J. Soedjati Djiwandono 326
- **Dampak Krisis Ekonomi Terhadap Keutuhan ASEAN
Sebagai Lembaga Kerja Sama Regional**
Ikrar Nusa Bhakti 334
- **Efek Krisis Ekonomi Terhadap Peran dan Tanggung Jawab
Indonesia Bagi Upaya Mewujudkan Stabilitas Kawasan**
A. Hasnan Habib 342
- **Indonesia di Masa Transisi**
Zhang Hao 365
- **Mendobrak Otoritarianisme Orde Baru di Medan Mahasiswa**
Sutoro Eko Yunanto 378
- **Perspektif Struktur Kuasi Organisasi Sistem
Agribisnis Kakao: Studi Kasus di Sulawesi Selatan**
Nizwar Syafa'at dan Pantjar Simatupang 396

Analisis Peristiwa

- **Tiga Bulan Pemerintahan Habibie
(Perkembangan Politik Juni-Agustus 1998)**
NT. Budi Harjanto 408

Pengantar Redaksi

SAMPAI saat ini Indonesia belum dapat melepaskan diri sepenuhnya dari krisis ekonomi. Dampak krisis itu sendiri telah merambah ke berbagai aspek kehidupan baik di bidang sosial maupun politik. Terbitan ANALISIS CSIS pada akhir tahun ini akan menyoroti keterkaitan antara krisis ekonomi dengan perubahan lingkungan internasional khususnya di Asia Pasifik. Hasil dari bahasan dan diskusi yang disampaikan dalam terbitan ini diharapkan dapat menjadi masukan dan stimulasi dalam proses perumusan kebijakan di bidang hubungan internasional.

Tulisan pertama adalah "Arsitektur Keamanan di Asia Pasifik Sebelum Krisis: Sebuah Refleksi", oleh *Bantarto Bandoro*, membahas timbulnya kecenderungan-kecenderungan baru dalam hal keamanan regional akibat munculnya krisis ekonomi dan berakhirnya era Perang Dingin. Pilihan bagi penyelesaian berbagai konflik maupun sengketa akibat munculnya kecenderungan baru tersebut haruslah merupakan suatu upaya regional yang komprehensif untuk menciptakan lingkungan regional yang aman dan stabil. Dampak krisis ekonomi terhadap lingkungan internasional misalnya juga ditunjukkan oleh kenyataan bahwa upaya untuk mengatasi krisis ekonomi oleh tiap-tiap negara di Asia pada akhirnya akan menentukan tingkat stabilitas politik dan keamanan regional. Hal ini disebabkan bahwa dalam konteks hubungan antarnegara, kondisi domestik suatu negara memiliki implikasi terhadap negara lain. Masalah ini dibahas oleh *J. Soedjati Djiwandono* dalam tulisannya yang berjudul "Implikasi Krisis Ekonomi Bagi Upaya Mewujudkan Stabilitas Politik dan Keamanan Regional". Dalam kasus ASEAN, *Ikrar Nusa Bhakti* berpendapat bahwa selain dampak positif yang ditimbulkan dalam bentuk dinamisasi kerja sama ekonomi, krisis ekonomi telah melahirkan tantangan baru yang menguji fondasi dan solidaritas kepaduan ASEAN terutama di dalam usaha-usaha mengatasi krisis. Hal ini dikemukakan dalam tulisannya "Dampak Krisis Ekonomi Terhadap Keutuhan ASEAN sebagai Lembaga Kerja Sama Regional".

Bagi Indonesia yang telah kehilangan kredibilitasnya karena dianggap sebagai ancaman stabilitas kawasan maupun karena krisis ekonomi yang parah, langkah yang paling penting adalah memperbaiki iklim politik dalam negeri dengan membentuk pemerintahan yang didukung rakyat. Dengan cara inilah menurut *A. Hasnan Habib* dalam tulisannya "Efek Krisis Ekonomi Terhadap Peran dan Tanggung Jawab Indonesia Bagi Upaya Mewujudkan Stabilitas Kawasan", Indonesia kembali dapat memainkan perannya yang penting di dalam ASEAN. Penekanan terhadap pentingnya keseriusan pemerintahan

Habibie sebagai pemerintah transisi, untuk menciptakan pemerintahan yang bersih, transparan serta bersih dari KKN untuk dapat membebaskan Indonesia dari krisis dibahas oleh *Zhang Hao* dalam tulisannya yang berjudul "Indonesia di Masa Transisi".

Pada bagian lain, *Sutoro Eko Yunanto* melalui tulisannya "Mendobrak Otoritarianisme Orde Baru di Medan Mahasiswa" menyoroti tentang gerakan mahasiswa yang selama ini diabaikan dalam wacana demokrasi ternyata mampu menjadi elemen utama yang mendorong Indonesia ke transisi awal menuju demokrasi. Penerbitan kali ini juga menyertakan sebuah laporan penelitian tentang "Perspektif Struktur Kuasi Organisasi Sistem Agribisnis Kakao: Studi Kasus di Sulawesi Selatan" oleh *Nizwar Syafa'at* dan *Pantjar Simatupang*.

Akhirnya diskusi dan evaluasi dari "Tiga Bulan Pemerintahan Habibie" dipilih oleh *NT. Budi Harjanto* sebagai fokus Analisis dan Peristiwa yang disajikan pada bagian akhir terbitan ini.

November 1998

REDAKSI

Arsitektur Keamanan di Asia Pasifik Sebelum Krisis: Sebuah Refleksi

Bantarto Bandoro

Berakhirnya era Perang Dingin dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi sebelum krisis telah melahirkan kecenderungan-kecenderungan baru sekaligus tantangan di bidang keamanan di kawasan Asia Pasifik. Kecenderungan tersebut adalah peran politik dan keamanan Cina yang semakin besar, tampilnya ASEAN sebagai salah satu aktor yang konstruktif, modernisasi kemampuan militer dan kehadiran AS yang semakin kuat.

Pilihan yang tepat antara penyelesaian secara mandiri, bilateral dan multilateral diharapkan dapat meredam berbagai sengketa maupun konflik di tengah lingkungan keamanan regional yang kompleks dan tidak pasti. Selain itu langkah untuk membangun kepercayaan, diplomasi preventif dan resolusi konflik merupakan upaya regional yang komprehensif untuk menciptakan lingkungan regional yang lebih aman dan stabil.

Pendahuluan

DAPAT dicatat beberapa kecenderungan strategis yang terjadi di kawasan Asia Pasifik dalam tiga-empat tahun terakhir, yaitu (1) peran politik dan keamanan Cina yang semakin besar; (2) tampilnya ASEAN sebagai salah satu aktor yang konstruktif; (3) modernisasi kemampuan militer; dan (4) kehadiran Amerika Serikat yang semakin kuat. Kecenderungan demikian muncul pada saat kawasan Asia Pasifik sedang mencari mekanisme yang terbaik untuk mengatasi masalah-masalah baru akibat berakhirnya era Perang Dingin. Perubahan-perubahan di kawasan Asia Pasifik, yang antara lain ditandai oleh kecenderungan-kecenderungan di atas, mempunyai arti strategis yang sangat penting. Signifikansi strategis ini, di mata para pem-

buat keputusan, muncul pada saat negara-negara di kawasan sedang menikmati perdamaian yang lebih besar daripada masa-masa sebelumnya dalam abad ini. Signifikansi strategis Asia Pasifik juga muncul pada saat kekuatan terbesar di kawasan, yaitu Cina, sedang tumbuh dan menetapkan pertumbuhan ekonomi sebagai sasaran utama strategi nasionalnya. Ini hanyalah satu dari sekian banyak faktor yang membuat kawasan Asia Pasifik kini menjadi lebih diperhatikan daripada sebelumnya. Kecenderungan-kecenderungan di atas dalam dirinya membawa masalah dan tantangan-tantangan baru, sesuatu yang harus dihadapi dan bukan dihindari oleh negara-negara di kawasan Asia Pasifik. Tulisan singkat ini mencoba merenung lebih dalam tentang masalah-masalah keamanan, khususnya yang berkaitan dengan arsitektur keamanan baru Asia Pasifik.

Arsitektur Keamanan Asia Pasifik

Arsitektur keamanan Asia Pasifik memasuki proses transformasi yang disebabkan oleh dua faktor, yaitu berakhirnya era Perang Dingin dan pertumbuhan ekonomi yang dinamis di Asia Tenggara dan Asia Timur beberapa waktu yang lalu. Faktor ekonomi, utamanya pertumbuhan ekonomi dan tingkat ketergantungan yang tinggi, telah mengubah struktur hubungan keamanan dan kecenderungan sistemik ke arah konflik atau perdamaian di kawasan. Faktor-faktor ekonomi juga telah memicu timbulnya masalah-masalah keamanan. Bagi kebanyakan negara di Asia Pasifik, vitalitas ekonomi sangat tergantung pada kerawanan-kerawanan jalur-jalur laut. Pertumbuhan ekonomi yang luar biasa beberapa waktu yang lalu telah meningkatkan sumber-sumber yang diperlukan untuk mendukung program pertahanan dan karenanya memberi prospek bagi timbulnya perlombaan senjata. Ada kekhawatiran bahwa tingkat ketergantungan yang tinggi dapat menjadi semacam *transmission belt* untuk menyebarkan masalah-masalah keamanan melalui kawasan, khususnya ketika pertumbuhan itu sendiri mengalami kegagalan akibat krisis yang melanda Asia Timur, dan jika ini terjadi, konflik atau friksi secara cepat akan meracuni kawasan.

Berakhirnya era Perang Dingin, runtuhnya Uni Soviet dan transformasi fundamental dalam lingkungan regional dan global umumnya disambut baik oleh kawasan Asia Pasifik. Namun perkembangan itu telah memunculkan isu-isu keamanan baru. Lingkungan keamanan regional sekarang ini lebih kompleks dan tidak pasti. Belum lagi munculnya berbagai aktor, seperti Jepang, Cina atau untuk jangka panjang India, yang

berpotensi menimbulkan stabilitas sekaligus ketidakstabilan kawasan. Berbagai sengketa seperti klaim teritorial dan tantangan terhadap legitimasi pemerintah memiliki potensi untuk berkembang menjadi konflik regional yang serius. Untuk menghadapi situasi demikian, berbagai negara di kawasan meningkatkan kemandirian pertahanan mereka agar mereka dapat mengatasi *regional contingencies* berdasarkan sumber-sumber yang mereka miliki sendiri. Lingkungan keamanan yang tidak pasti itu juga mendorong negara-negara di kawasan untuk meningkatkan kemampuan militer mereka dengan pemilikan sistem senjata (sista) canggih baik untuk mendukung kekuatan laut maupun udara. Untuk kawasan Asia Tenggara, kekuatan pertahanan semakin direstruktur dari kemampuan melawan pembesontakan yang cenderung konvensional ke kemampuan modern dengan sista yang berteknologi tinggi dengan titik berat pada angkatan laut dan udara. Hal yang sama juga terjadi di kawasan Asia Timur di mana program pembangunan kekuatan militer negara-negara Asia Timur dapat mengganggu ketenteraman kawasan. Rencana pembangunan kekuatan militer yang tidak transparan dapat menimbulkan kesalahpahaman dan curiga, dan ini merupakan awal dimulainya konflik baru.

Kesalahpahaman, atau kecurigaan dan sebagainya hanya mungkin diatasi melalui kerja sama keamanan multilateral. Awal 1990-an hampir tidak ditemukan kerja sama keamanan di kawasan di luar hubungan-hubungan aliansi bilateral yang dibentuk selama era Perang Dingin. Mekanisme regional untuk membicarakan masalah-masalah keamanan bukan merupakan pilihan dan karena itu multilateralisme dipandang tidak

memberikan prospek yang cerah. Amerika Serikat dan sebagian besar negara di kawasan lebih memilih untuk mempertahankan struktur bilateral daripada memberi komitmen kepada multilateralisme yang dianggap tidak sesuai dengan aspek fundamental dari budaya strategis Asia Pasifik, dan bahkan multilateralisme bisa merusak arsitektur pengaturan-pengaturan bilateral yang selama ini dipandang telah memberi kontribusi kepada stabilitas dan keamanan kawasan.

Untuk mengatasi dampak dari situasi keamanan regional yang tidak pasti, diperlukan mekanisme-mekanisme regional. Sejak pertengahan 1990-an, kawasan Asia Pasifik menyaksikan diplomasi multilateral untuk membangun mekanisme regional yang diharapkan tidak hanya berfungsi untuk membicarakan masalah-masalah keamanan regional, tetapi juga untuk jangka panjang mampu memberi solusi bagi konflik-konflik regional. Sasaran tersebut hanya mungkin dicapai melalui kerja sama keamanan multilateral, dan kerja sama keamanan yang demikian ini harus dilihat sebagai aspek integral dari evolusi arsitektur keamanan regional. *ASEAN Regional Forum* (ARF) adalah wujud nyata dari upaya negara-negara kawasan untuk membangun mekanisme dialog keamanan regional atau *Confidence Building Measures* (CBM). Selain itu, berbagai langkah untuk membangun keamanan dan saling percaya juga telah dirintis dan kebanyakan dari langkah-langkah itu bertujuan untuk meningkatkan transparansi.

Dalam tahun-tahun terakhir ini kawasan Asia Pasifik telah menyaksikan kemajuan-kemajuan berarti dalam pelebagaan langkah-langkah CBM, termasuk kerja sama di antara angkatan bersenjata negara-negara di

kawasan, baik berupa kunjungan timbal-balik para pejabat pertahanan maupun latihan-latihan bersama. Konsep-konsep dan mekanisme untuk pengawasan senjata dan mencegah konflik kini mendapat perhatian yang lebih besar daripada sebelumnya. Sasarannya adalah pelebagaan pengaturan resolusi konflik dan diplomasi preventif dalam jangka waktu 5-10 tahun mendatang. Langkah-langkah membangun saling percaya, diplomasi preventif dan resolusi konflik harus dilihat sebagai upaya regional yang komprehensif untuk menciptakan lingkungan regional yang lebih aman dan stabil, dan semuanya ini hanya mungkin dicapai melalui dialog. Perlu dicatat bahwa dialog akan membawa apresiasi yang lebih baik mengenai keprihatinan, kepentingan dan persepsi dari negara-negara peserta dialog, sehingga hal itu akan mempertebal saling pengertian dan kepercayaan dan mencegah kemungkinan timbulnya konflik. Proses dialog ini telah memberi kemajuan berarti dalam bidang-bidang: (1) institusionalisasi dialog keamanan regional; (2) diterimanya berbagai langkah CBM, khususnya yang berkaitan dengan langkah-langkah transparansi; (3) kerja sama dalam bidang maritim; dan (4) kegiatan-kegiatan kerja sama pertahanan, misalnya latihan bersama dan program-program pelatihan.

Selain pertumbuhan ekonomi dan dialog-dialog regional, bagian penting lainnya dari arsitektur keamanan Asia Pasifik adalah kehadiran dan peran keamanan Cina (faktor Cina). Pergeseran dalam perimbangan kekuatan dalam era pasca Perang Dingin terjadi bersamaan dengan tampilnya Cina sebagai kekuatan politik dan militer. Yang dikhawatirkan oleh negara-negara di kawasan adalah peran strategis Cina di masa depan.

Meskipun Cina selalu berkata bahwa ia hanya mempunyai maksud-maksud damai, namun tindakannya sering tidak sesuai dengan retorikanya. Yang harus dilakukan oleh negara-negara di kawasan adalah melibatkan Cina secara lebih jauh dalam urusan-urusan keamanan kawasan Asia Pasifik. Karena taruhan-taruhan strategis dan karena setiap penyelesaian persoalan di kawasan harus melibatkan kehadiran Cina, maka Cina dipandang sebagai kekuatan yang memiliki suara besar dalam pembangunan sistem keamanan Asia Pasifik. Sebagai salah satu negara besar, Cina tidak hanya memainkan peran penting dalam menentukan pola-pola realiansi di kawasan, tetapi juga memiliki insentif kuat untuk memainkan politik keseimbangan kekuatan di kawasan. Karena pengaruh Cina yang demikian besar dan menentukan, Cina akan tetap dipandang sebagai kekuatan yang berarti di kawasan Asia Pasifik.

Betapapun pentingnya faktor Cina, perilaku dan kebijakannya di masa depan akan sangat ditentukan oleh faktor-faktor eksternal terutama sikap dan kebijakan Jepang dan Amerika Serikat, baik secara individu maupun gabungan. Dengan kata lain, Cina, seperti juga aktor-aktor lainnya dalam percaturan politik, bukanlah sebuah entitas yang terkekang. Dalam kenyataannya, sekurang-kurangnya sejak akhir 1970-an, Cina menyadari bahwa ia tidak dapat lagi membiarkan dirinya terus-menerus dikekang dan karenanya memiliki determinasi untuk menjadi bagian dari entitas yang lebih besar. Setelah 1970-an, banyak orang kemudian cenderung menyebut Cina sebagai *interdependent international society* atau *globalized market*. Apa pun sebutannya, sekarang ini negara-negara di kawasan Asia Pasifik

perlu memberi perhatian yang lebih besar lagi kepada Cina dan harus memiliki gambaran yang tepat mengenai tatanan keamanan kawasan di masa depan. Tatanan keamanan itu harus mengakomodasikan kepentingan-kepentingan Cina melalui cara-cara yang dapat diterima dan bukannya semata-mata menebak perilaku internal dan eksternal Cina seolah-olah ia sebagai variabel yang independen.

Sehubungan dengan faktor Cina, dapat dikatakan bahwa hubungan segitiga Amerika Serikat-Jepang-Cina akan menentukan lingkungan politik, keamanan dan ekonomi kawasan Asia Pasifik. Ketiga negara ini perlu memperlihatkan kemauan politik dan komitmen mereka untuk secara bersama-sama mengelola masalah-masalah keamanan pasca Perang Dingin tanpa harus mencurigai yang satu terhadap lainnya. Namun fakta menunjukkan bahwa Cina adalah pihak yang selalu merasa dirugikan oleh kebijakan Amerika Serikat-Jepang. Ini terlihat ketika Cina memberikan reaksi keras terhadap Amerika Serikat dan Jepang yang menandatangani Deklarasi mengenai Aliansi Keamanan untuk abad ke-21. Sampai beberapa tahun yang lalu Cina memang mendukung ikatan-ikatan keamanan Jepang dengan Amerika Serikat dan memandang ikatan-ikatan itu sebagai alat untuk mengekang bangkitnya kekuatan Jepang. Selama sasaran dari perjanjian itu adalah Rusia, Cina tidak keberatan terhadap ikatan keamanan itu. Tetapi karena akhir-akhir ini Cina telah menggantikan Rusia sebagai fokus perhatian internasional, Cina mulai merasa gelisah akibat kebijakan Amerika Serikat-Jepang.

Ada dua alasan hipotetis mengapa Cina keberatan terhadap peningkatan aliansi Amerika Serikat-Jepang. *Pertama*, Cina berpenda-

pat bahwa aliansi itu bersifat *anachronistic* dan seharusnya lenyap dengan berakhirnya era Perang Dingin. Untuk memperkuat argumen itu, Cina mendukung rezim keamanan multilateral di kawasan Asia Pasifik. Argumen demikian kelihatannya berkaitan dengan strategi diplomatik Cina untuk meluluhkan aliansi Amerika Serikat-Jepang dalam ARF. *Kedua*, aliansi Amerika Serikat-Jepang dipola tidak sebagai alat keamanan regional, tetapi untuk keamanan Jepang sendiri. Argumen demikian tampaknya tidak didukung oleh kenyataan sejarah mengingat fakta bahwa pasukan Amerika Serikat pernah memainkan peran penting di Jepang, Korea dan Vietnam selama Perang Dingin. Apa pun reaksi Cina, suatu hal yang kelihatannya sudah jelas adalah bahwa Cina mengevaluasi aliansi Amerika Serikat-Jepang lebih sebagai alat untuk mengekang Cina daripada Jepang. Tingkatan dan sifat reaksi Cina terhadap aliansi itu selanjutnya akan ditentukan oleh implikasi aliansi tersebut terhadap masalah Taiwan dan sampai batas tertentu sengketa di Laut Cina Selatan. Namun, karena secara umum negara-negara di Asia Pasifik mendukung kemitraan strategis Amerika Serikat-Jepang, maka Cina tidak memiliki pilihan lain kecuali mengakomodasikan dirinya dalam evolusi lingkungan keamanan Asia Pasifik dengan aliansi Amerika Serikat-Jepang sebagai motornya. Bagi negara-negara di Asia Pasifik yang penting adalah stabilitas hubungan segitiga tersebut dan implikasinya untuk kesinambungan keamanan kawasan. Kerja sama antara ketiga kekuatan ini adalah prasyarat yang esensial bagi manajemen krisis di kawasan Asia Pasifik.

ASEAN adalah komponen penting lain dalam arsitektur keamanan Asia Pasifik.

ASEAN sadar bahwa ia tidak dapat menghindari dari akibat-akibat perubahan yang terjadi di lingkungan strategisnya. Oleh karena itu, ASEAN ditantang untuk mengambil peran yang lebih aktif dan konstruktif dalam mengelola masalah-masalah baru di kawasan. Dapat dicatat beberapa prakarsa penting ASEAN, yaitu (1) membentuk ARF; (2) memperluas keanggotaan ASEAN yang tentu saja akan meningkatkan bobot peran regional ASEAN; dan (3) menyatakan seluruh Asia Tenggara sebagai Zona Bebas Senjata Nuklir. Sebagai organisasi keamanan regional yang *indigenous*, ASEAN adalah bagian penting dari pembangunan sistem keamanan Asia Pasifik. Prakarsa-prakarsa regional ASEAN harus dipandang sebagai langkah strategis ASEAN untuk mengatur hubungan internasional baru di kawasan, utamanya adalah hubungan antara negara-negara besar. Tantangan ASEAN dalam menghadapi lingkungan regional yang semakin kompleks di kemudian hari adalah: (1) ASEAN harus mengadopsi lebih banyak lagi kebijakan regional, di mana kebijakan itu harus mampu mengangkat reputasi dan prestise ASEAN sebagai sebuah organisasi regional yang handal; (2) ASEAN harus mampu menempatkan dirinya dalam konfigurasi kekuatan baru di kawasan sedemikian rupa sehingga ia dipandang sebagai faktor penting dalam pertimbangan kekuatan di kawasan Asia Pasifik secara keseluruhan; (3) ASEAN harus mampu mengatasi pergolakan-pergolakan politik di negara-negara anggotanya; dan (4) ASEAN harus mampu membentuk dan mempengaruhi agenda keamanan Asia Pasifik.

Apa pun masalah dan tantangan yang dihadapi ASEAN, keterlibatan ASEAN dalam mencari penyelesaian atau setidaknya tidak-

nya membicarakan konflik-konflik regional tetap diperlukan. Peran sentral ASEAN dalam ARF harus ditingkatkan, tetapi ASEAN perlu menyadari bahwa ARF memiliki berbagai keterbatasan dalam memainkan peran regionalnya. Oleh karena itu, sekalipun banyak yang ragu akan prospek ARF di masa depan, ASEAN tetap perlu mempertahankan proses dialog sebagai bagian dari langkah strategis ASEAN untuk mendukung proses multilateralisme keamanan di Asia Pasifik. Dengan kata lain, sekalipun ASEAN mungkin tidak menjadi inti dari multilateralisme itu, prakarsa-prakarsa yang telah diambil oleh ASEAN selama ini setidaknya mampu menggerakkan kecenderungan kawasan ke arah kerja sama yang lebih konstruktif. Prakarsa-prakarsa ASEAN harus menjadi dasar terbentuknya lembaga-lembaga formal yang dapat membantu mencegah ataupun meredam kemungkinan terjadinya guncangan-guncangan di kawasan.

Dari sekian banyak faktor, kehadiran Amerika Serikat mungkin adalah faktor terpenting dalam arsitektur keamanan Asia Pasifik. Meskipun kepentingan ekonomi dan politik Amerika Serikat di kawasan meningkat, kekuatan militernya cenderung menurun. Kehadiran militer Amerika Serikat di kawasan pada era pasca Perang Dingin tidak sama dengan kehadirannya pada masa Perang Dingin, karena alasan untuk mempertahankan kehadirannya seperti pada masa Perang Dingin tidak ditemukan lagi. Karena itu perlu dicari alasan lain agar Amerika Serikat tetap hadir di kawasan. Salah satu alasan adalah masalah ancaman nuklir Korea Utara. Yang jelas, kehadiran militer Amerika Serikat akan semakin kuat dan kehadirannya itu harus dilihat sebagai upaya untuk mempertahankan keseimbangan

yang sehat antara negara-negara besar dan mencegah kekuatan hegemoni mendominasi kawasan. Setidaknya untuk sisa waktu dalam abad ini Amerika Serikat akan tetap memiliki *leverage* ekonomi dan strategis di kawasan Asia Pasifik. Singkatnya, kehadiran Amerika Serikat di kawasan tetap dibutuhkan justru pada saat kawasan sedang memasuki masa transisi yang penuh ketidakpastian.

Amerika Serikat adalah satu-satunya negara adidaya yang masih disegani dan paling mendapat kepercayaan, karena ia memiliki kombinasi kekuatan militer, ekonomi dan politik yang mampu mempengaruhi perangai negara-negara lain di dunia. Dalam konteks demikian, banyak pengamat berpendapat bahwa kompetisi antara kekuatan-kekuatan besar regional dapat dicegah hanya jika Amerika Serikat memainkan peran sebagai pengimbang kawasan (*regional balancer*). Ini tentu saja menurut peran seperti yang pernah diperlihatkan oleh Inggris dalam abad ke-19 sebagai *Europe's regional balancer*. Negara-negara Asia Pasifik umumnya setuju bahwa Amerika Serikat adalah satu-satunya kekuatan yang mampu menangkal kemungkinan tampilnya kekuatan lain. Tetapi peran Amerika Serikat sebagai pengimbang kawasan ditandai oleh beberapa kendala dan ketidakpastian, antara lain ketidakpastian militer-strategis yang berkaitan dengan kehadiran militer Amerika Serikat, sesuatu yang menimbulkan keraguan mengenai kredibilitas Amerika Serikat; dan masalah diplomatik-politik yang berkaitan dengan kebijakan Amerika Serikat mengenai hak azasi dan demokratisasi. Yang disebut terakhir ini dapat mengganggu hubungan Amerika Serikat dengan beberapa negara sekutunya di kawasan. Amerika Serikat harus mampu mengatasi masalah-masa-

lah ini jika ingin tetap diperhitungkan sebagai bagian penting dari perimbangan kekuatan dalam struktur keamanan di Asia Pasifik.

Kemandirian, Bilateralisme dan Multilateralisme

Berakhirnya era Perang Dingin membawa perubahan-perubahan mendasar dalam struktur hubungan antara negara di Asia Pasifik, yaitu dari bipolar ke multipolar, meskipun yang disebut terakhir ini bentuknya juga belum jelas. Hingga kini masih banyak pengamat yang memperdebatkan struktur hubungan di Asia Pasifik, apakah bipolar atau multipolar. Dasar munculnya perdebatan ini adalah karena keraguan mengenai sumbangan-sumbangan keamanan yang dapat diberikan oleh struktur yang diperdebatkan itu. Artinya, komunitas Asia Pasifik masih mempertanyakan struktur mana yang menjanjikan stabilitas kawasan untuk jangka panjang, apakah struktur yang bipolar atau multipolar, atau bahkan unipolar. Tentu masih ada negara-negara yang tidak begitu yakin akan kontribusi struktur-struktur di atas, dan jika memang demikian negara-negara ini mungkin akan memilih untuk lebih mandiri, misalnya dengan membangun kemandirian pertahanannya, daripada harus bergantung pada salah satu dari struktur di atas. Ini berarti bahwa arsitektur keamanan regional akan diwarnai oleh ketidakseimbangan antara struktur-struktur tersebut, yaitu kemandirian, bilateralisme dan multilateralisme.

Berakhirnya era Perang Dingin memberi peluang bagi munculnya ketidakpastian dan kekhawatiran akan ketidakstabilan baru di Asia Pasifik. Ketidakpastian ini antara lain menyangkut intensi dan perilaku negara-

negara besar. Jadi, sekalipun lingkungan kawasan Asia Pasifik secara umum stabil, terdapat persepsi bahwa kawasan tersebut kini sedang mengalami masa transisi menuju tatanan regional baru yang bentuknya masih belum jelas. Persoalan yang ini dihadapi oleh kawasan Asia Pasifik adalah bagaimana mengatur situasi yang penuh ketidakpastian ini. Dalam menghadapi situasi dan lingkungan semacam itu, berbagai cara ditempuh oleh negara-negara di kawasan untuk menjamin keamanan mereka, misalnya memanfaatkan kemajuan ekonomi untuk memodernisasi kemampuan pertahanan mereka sehingga memungkinkan mereka mengatasi secara lebih baik keadaan darurat di kawasan atas dasar sumber-sumber yang mereka miliki sendiri. Jadi kemandirian pertahanan (*defense self-reliance*) adalah salah satu pilihan yang tersedia bagi negara-negara di kawasan untuk menghadapi ketidakpastian.

Cara lain adalah mengembangkan kebiasaan dialog secara multilateral dan ini merupakan cara yang paling banyak ditempuh oleh negara-negara di kawasan. Melalui dialog paling tidak negara yang satu dapat memahami lebih jauh sikap dan persepsi negara lainnya mengenai masalah keamanan baik yang berhubungan langsung maupun tidak langsung dengan kepentingan mereka. Cara demikian juga membantu menciptakan rasa saling percaya dan menghilangkan kecurigaan terutama di antara negara-negara yang sedang menghadapi konflik. Sejak akhir 1980-an negara-negara di Asia Pasifik mulai memberi perhatian kepada mekanisme multilateral untuk membicarakan masalah-masalah politik dan keamanan kawasan. Upaya-upaya awal Uni Soviet, Kanada dan Australia untuk melansir dan

menerapkan model CSCE Eropa di kawasan Asia Pasifik tidak memperoleh dukungan luas, tetapi upaya-upaya itu telah menstimulir perdebatan mengenai peran sebuah lembaga untuk menjamin lingkungan yang lebih aman dan stabil. Pada tahun 1993 dan sebagai respons terhadap perubahan lingkungan keamanan di Asia Pasifik, ASEAN mengambil prakarsa untuk membentuk *ASEAN Regional Forum* sebagai forum multilateral pertama di Asia Pasifik untuk membicarakan masalah-masalah keamanan.

Tetapi isu-isu keamanan di Asia Pasifik kelihatannya terlalu luas dan beragam untuk ditangani hanya oleh satu kerangka regional, seperti ARF. Forum demikian dianggap kurang memadai sebagai forum untuk mengatasi masalah-masalah seperti Semenanjung Korea, perlombaan senjata atau masalah Taiwan. Sementara ASEAN telah mengembangkan tradisi multilateralisme yang kuat di Asia Tenggara, kebanyakan negara di Asia Timur terutama Cina tidak memiliki pengalaman sejarah berarti dalam kerja sama keamanan multilateral.

Salah satu faktor yang mempersulit multilateralisme keamanan di Asia Pasifik adalah sikap dua negara besar, Amerika Serikat dan Cina. Negara-negara besar lebih menghendaki hubungan bilateral daripada rezim keamanan multilateral dengan negara-negara yang lebih lemah atau kecil. Sebab melalui mekanisme yang pertama (bilateral), negara-negara besar lebih mudah mempengaruhi dan mendominasi hubungan, sementara rezim yang disebut terakhir dapat dipakai sebagai arena negara-negara lemah untuk *gang up* menghadapi kepentingan negara-negara besar. Ini adalah sebagian dari alasan Amerika Serikat memilih bilateralisme keamanan setelah Perang Dunia II.

Meskipun pada awalnya menolak pendekatan bilateral dalam masalah-masalah keamanan, Amerika Serikat kemudian menyambut baik pembentukan ARF. Tetapi AS tetap menegaskan bahwa multilateralisme sebagai dasar dari struktur keamanan regional tidak mengorbankan aliansi-aliansi bilateral yang telah ada. Ini menunjukkan bahwa Amerika Serikat masih memandang bilateralisme sebagai bagian penting dalam pendekatan-pendekatan keamanan pasca Perang Dingin.

Sementara itu, kebijakan melibatkan Cina dalam dialog-dialog multilateral dipandang sebagai pilihan yang tepat untuk mengekang kemungkinan perilaku Cina yang arogan. Namun melibatkan Cina dalam mekanisme multilateral bukanlah pekerjaan yang mudah. Banyak analis dan pembuat kebijakan di Cina memandang multilateralisme sebagai sesuatu yang tidak relevan atau, lebih buruk lagi, sesuatu yang merongrong upaya-upaya untuk mencari penyelesaian atas isu-isu keamanan regional, dan bahkan mungkin akan merongrong kepentingan nasional Cina. Cina tidak bersedia mendiskusikan isu-isu substantif mengenai Laut Cina Selatan atau Taiwan, yang oleh Cina dianggap sebagai masalah-masalah intern Cina, dan menolak partisipasi Taiwan dalam forum keamanan multilateral. Transparansi yang substansial sulit diterima oleh Cina. Oleh karena itu para pemimpin dan perencana keamanan Cina harus dibujuk bahwa eliminasi kekhawatiran regional mengenai program akuisisi dan kebijakan pertahanan Cina melalui dialog multilateral, transparansi dan kegiatan kooperatif, akan meningkatkan kepentingan-kepentingan keamanannya untuk jangka panjang.

Ada semacam kesepakatan di antara negara-negara di kawasan Asia Pasifik bahwa

cara terbaik untuk melibatkan Cina adalah melalui proses dialog multilateral. Pendekatan demikian ini memang diinginkan, tetapi mengingat oposisi Cina terhadap pendekatan multilateral, maka aspirasi "multilateralis" untuk membendung Cina dengan cara-cara lain dianggap tidak realistis. Bagi negara-negara di kawasan, mengimbangi Cina melalui cara-cara unilateral atau aliansi bilateral dan multilateral tetap merupakan pilihan keamanan yang terbuka.

Analisis di atas menunjukkan bahwa kemandirian, bilateralisme dan multilateralisme akan tetap merupakan karakteristik arsitektur keamanan Asia Pasifik. Untuk menghadapi ketidakpastian yang masih berlanjut, negara-negara di kawasan mungkin akan meningkatkan kemandirian nasional mereka. Tetapi kemandirian semacam ini tentu dengan sendirinya tidak akan menghapuskan ikatan-ikatan bilateral mereka. Sementara itu, munculnya multilateralisme juga tidak sepenuhnya mencegah perilaku tertentu dari negara-negara di kawasan, seperti Cina sebagaimana dicontohkan di atas. Meskipun demikian multilateralisme tetap menjadi pilihan yang terbuka dan bisa diterima oleh sebagian besar negara di kawasan.

Fenomena itu semakin terbukti apabila kita membandingkan kondisi di Asia Tenggara dan Asia Timur. Di kawasan yang disebut terakhir, dialog yang melembaga, apalagi secara multilateral, sejauh ini belum bisa diterima sebagai mekanisme untuk membicarakan masalah-masalah keamanan, misalnya masalah pengawasan senjata. Negara-negara di kawasan tersebut kelihatannya masih mengutamakan proses bilateral. Sedangkan di kawasan Asia Tenggara dialog-dialog secara multilateral telah diterima se-

bagai mekanisme untuk membicarakan masalah-masalah keamanan kawasan; ARF adalah contohnya. Pada satu tingkatan, ARF, sebagai proses multilateral, dapat memberi kontribusi pada pengembangan norma-norma perilaku hubungan antarnegara, sementara pada tingkatan lain, ada kebutuhan dari negara-negara besar di kawasan untuk mengatur interaksi di antara mereka sendiri baik di dalam maupun di luar kerangka ARF.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa arsitektur keamanan Asia Pasifik akan terus diwarnai oleh ketidakseimbangan antara kemandirian nasional, bilateralisme dan multilateralisme karena dua alasan, yaitu (1) peran multilateralisme, dibandingkan dengan kemandirian, dalam arsitektur keamanan regional akan bersifat marjinal; dan (2) adanya ketidakharmonisan (*discordance*) sub-regional yang disebabkan oleh tiadanya kerja sama keamanan di Asia Timur, sesuatu yang sangat fundamental bagi arsitektur keamanan di Asia Pasifik secara keseluruhan. Peningkatan kerja sama keamanan di Asia Timur adalah pertimbangan yang paling penting dalam menentukan struktur dan modalitas arsitektur keamanan di Asia Pasifik.

KEPUSTAKAAN

- Ball, Desmond. 1996. "Arms Acquisition in the Asia Pacific: Scale, Positive and Negative Impacts on Security and Managing the Problem", dalam Thangam Ramnath, (ed.). *The Emerging Regional Security Architecture in the Asia Pacific Region* (ISIS, Malaysia, Kuala Lumpur).
- Bandoro, Bantarto. 1997. "ASEAN Military Cooperation: Internal and with Others and Expectation for Regional Security,". Paper pre-

sented to the Inaugural Conference of Asia Pacific Security Forum: The Impetus for Change in the Asia Pacific Security Environment. Taipei, 1-3 September.

Calder, Kent. 1997. *Asia's Deadly Triangle. How Arms, Energy and Growth Destabilize Asia Pacific* (London: Nicholas Brealey).

Evans, Paul. 1997. "Assessing the ARF and CSCAP". Paper presented to the Inaugural Conference of Asia Pacific Security Forum: The Impetus for Change in the Asia Pacific Security Environment. Taipei, 1-3 September.

Garret, Banning and Bonnie Glaser. 1994. "Multilateral Security in the Asia Pacific Region and Its Impact on the Chinese Interests: Views From Beijing", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 16/No. 1 Juni 1994.

Habib, A. Hasnan. 1997. *Kapita Selekt: Strategi dan Hubungan Internasional* (Jakarta: CSIS).

Harding, Harry, (ed.). 1988. *China's Foreign Relations in the 1980's* (New Heaven: Yale University Press).

Ramnath, Thangam, (ed.). 1997. *The Emerging Regional Security Architecture in the Asia Pacific*, Kuala Lumpur, ISIS.

Shambaugh, David. 1994. "Pacific Security in the Pacific Century", *Current History* (December).

Wanandi, Jusuf, (ed.). 1996. *Regional Security Arrangements: Indonesian and Canadian Views* (Jakarta: CSIS).

Watanabe, Akio. 1997. "The PRC-Japan Relationship: Heading for Collision?". Paper presented to the Inaugural Conference of Asia Pacific Security Forum. The Impetus for Change in the Asia Pacific Security Environment. Taipei, 1-3 September 1997.

Implikasi Krisis Ekonomi Bagi Upaya Mewujudkan Stabilitas Politik dan Keamanan Regional

J. Soedjati Djiwandono

Meskipun krisis yang kini melanda kawasan Asia Tenggara dan Asia Timur pada hakikatnya merupakan krisis ekonomi, pengaruhnya bagi seluruh kawasan ternyata juga bersifat politik dan keamanan. Dalam dunia yang semakin terbuka dan saling tergantung satu sama lain, pengaruh tersebut jelas semakin kuat. Berkaitan dengan itulah, upaya pembinaan dan pemeliharaan stabilitas politik dan keamanan regional akan tergantung pada keberhasilan masing-masing negara dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Bagi Indonesia, untuk dapat berperan dalam menciptakan dan memelihara stabilitas politik dan keamanan regional, tantangan yang harus segera diatasi adalah bagaimana memfungsikan kembali sistem politiknya agar sesuai dengan semangat reformasi serta menciptakan mekanisme kontrol yang efektif berdasarkan pendekatan bottom up. Dalam konteks ASEAN, masalah good governance dan pembentukan civil society perlu segera diwujudkan oleh seluruh negara anggotanya agar dapat meningkatkan kredibilitas dan respectability-nya di mata dunia internasional.

Pendahuluan

POKOK masalah untuk tulisan ini semula telah dirumuskan dalam Kerangka Acuan untuk Dialog V tentang Politik dan keamanan Regional dalam Era Pasca Perang Dingin dengan tema utama Dampak Krisis Ekonomi bagi Stabilitas dan Keamanan Kawasan Asia Pasifik, yaitu di bawah judul "Pengaruhnya terhadap Upaya Mewujudkan Stabilitas Politik dan Keamanan Regional di Kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara". Tetapi kawasan Asia Pasifik begitu luas dan terdiri atas beberapa subkawasan, di antaranya adalah kawasan Asia Timur, atau lebih tepat Asia Timur Laut dan Asia Tenggara.

Jangankan pembahasan tentang seluruh kawasan Asia Pasifik yang begitu beragam dalam begitu banyak seginya, bahkan membahas dua subkawasan Asia Tenggara dan Asia Timur (Timur Laut) sekaligus dapat dikatakan terlalu kompleks dan ambisius. Kendati terdapat beberapa persamaan, di antara kedua subkawasan itu terdapat pula beberapa perbedaan yang mendasar sifatnya, sehingga ciri hubungan antarnegara di kedua subkawasan itu juga sangat berbeda. Demikian pula, apa yang telah dapat diusahakan oleh negara-negara Asia Tenggara dalam kerangka kerja sama regional di Asia Tenggara dalam bentuk ASEAN belum mungkin dilakukan oleh negara-negara subkawasan Asia Timur Laut untuk jangka waktu yang masih panjang (Djiwandono, 1996).

Oleh sebab itu, pendekatan subregional agaknya lebih realistis dan lebih *feasible*, dan akan mengurangi kecenderungan *over-simplification* karena kompleksnya kedua subkawasan, apalagi bila dikaitkan dengan seluruh kawasan Asia Pasifik. Dan oleh sebab itu pula, kawasan Asia Tenggara, khususnya dalam konteks ASEAN, akan menjadi perhatian utama pembahasan di bawah ini. Hal ini tidak dimaksudkan untuk menyangkal adanya kaitan yang erat antara krisis ekonomi yang melanda negara-negara Asia Tenggara dan yang melanda negara-negara Asia Timur. Demikian pula halnya bila dilihat dari segi politik dan keamanan. Tetapi ini akan memerlukan pembahasan tersendiri.

Hakikat Krisis

Sejak tahun 1997 lalu, krisis ekonomi, yang diawali oleh krisis moneter, telah melanda negara-negara di kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara. Meskipun bukan negara yang pertama dilanda krisis itu, pengalaman Indonesia adalah yang paling parah, lebih parah daripada Korea Selatan, Thailand, atau Malaysia. Bahkan sebelum krisis moneter, Indonesia telah mengalami krisis lingkungan hidup dalam bentuk kebakaran dan pembakaran hutan yang paling parah yang pernah terjadi selama ini, antara lain juga oleh karena musim kering yang paling lama dan paling buruk selama puluhan tahun.

Menilai hakikat krisis secara tepat, meskipun disebut terutama sebagai krisis moneter dan krisis ekonomi, perlu dilakukan agar dapat ditentukan kebijakan dan prioritas kebijakan untuk menanganinya. Telah dikatakan, misalnya, bahwa:

"Semakin parahnya kondisi perekonomian ini telah membawa instabilitas politik di Indonesia. Bermula dengan maraknya aksi-aksi mahasiswa yang menuntut konsistensi dan keseriusan pemerintah dalam menangani krisis, sampai akhirnya menuntut turunnya Presiden Soeharto. Ketika kemudian tuntutan ini dipenuhi dan Wakil Presiden Habibie mengambil alih jabatan Presiden, permasalahan politik ternyata belum selesai. Kerusuhan yang terjadi di beberapa kota, yang umumnya menimpa WNI keturunan mengakibatkan terjadinya eksodus golongan masyarakat ini ke luar negeri. Investasi asing yang diharapkan akan dapat membantu memulihkan ekonomi Indonesia, banyak yang ditarik kembali atau dibatalkan".¹

Penilaian semacam itu tentang krisis di Indonesia jelas sangat meleset. *Pertama*, karena penilaian itu memberi kesan seakan-akan krisis ekonomi telah menimbulkan instabilitas politik yang dicerminkan oleh maraknya gerakan reformasi mahasiswa dan kerusuhan yang terjadi di Jakarta dan beberapa kota lainnya, yang umumnya menimpa WNI keturunan Tionghoa sehingga banyak di antaranya lari ke luar negeri. Peristiwa kerusuhan harus dipisahkan dari gerakan mahasiswa, karena ada petunjuk-petunjuk kuat bahwa serangkaian kerusuhan itu justru disulut secara berencana dan terorganisir oleh kekuatan-kekuatan yang menentang reformasi untuk mencemarkan dan mendiskreditkan gerakan mahasiswa yang menuntut reformasi total.

Kedua, krisis moneter dan krisis ekonomi di Indonesia menjadi begitu parah, melebihi negara-negara lain di Asia Tenggara maupun

¹Lihat Kerangka Acuan (TOR) Forum Dialog V tentang Politik dan Keamanan Regional dalam Era Pasca Perang Dingin dengan tema Dampak Krisis Ekonomi bagi Stabilitas dan Keamanan Kawasan Asia Pasifik, hlm. 2.

Asia Timur, terutama karena sistem politik di Indonesia sudah beku dan tidak berfungsi secara wajar. Hal ini adalah karena terjadinya manipulasi oleh mereka yang berkuasa, terutama oleh Orde Baru. Kehidupan perekonomian yang ditandai oleh korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang telah memungkinkan dominasi monopoli dan oligopoli, perbankan yang tidak sehat tetapi dibiarkan terus beroperasi, utang luar negeri yang begitu tinggi baik oleh pemerintah maupun swasta, ekonomi biaya tinggi (*high-cost economy*) -- semua itu adalah akibat tidak berfungsinya sistem politik, atau lebih khusus lagi tidak adanya mekanisme kontrol yang efektif. Semakin menumpuk dan terpusatnya kekuasaan di tangan Presiden Soeharto telah menjadikan sistem politik di Indonesia praktis menjadi suatu *one man rule* dengan seluruh kelembagaan negara, baik cabang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Bahkan ABRI, akhirnya berkembang menjadi sekadar alat kekuasaan eksekutif, khususnya Presiden.

Di Thailand, krisis ekonomi telah berakibat bergantinya pemerintahan, karena sistem politiknya berfungsi. Di Korea Selatan, kebetulan baru saja terpilih seorang presiden baru melalui pemilihan yang jauh lebih bebas dan jujur daripada di Indonesia, sehingga terpilihlah seorang calon dari pihak oposisi yang sudah lama berjuang dan keluar-masuk tahanan. Sistem politik yang lebih sehat di kedua negara tersebut memungkinkan hal itu terjadi.

Sebaliknya, di Indonesia bahkan *sense of crisis* dan *sense of urgency* tidak terlihat pada pemerintahan Soeharto. Kesepakatan dengan IMF dalam rangka mengatasi krisis ekonomi dan telah beberapa kali direvisi ternyata tidak dipenuhi. Meskipun de-

mikian, dengan segala macam rekayasa, termasuk rekayasa pemilu, orpol-orpol, dan dengan demikian juga pembentukan DPR dan MPR, Soeharto bahkan dipilih kembali untuk ketujuh kalinya berturut-turut secara "aklamasi" sebagai calon tunggal. Begitu pula halnya dengan Wakil Presiden Habibie.

Pada pemerintahan Habibie yang sekarang menggantikannya ternyata juga tidak terlihat adanya *sense of crisis* dan *sense of urgency*. Namun, hal ini tidaklah mengherankan bila mengingat bahwa pemerintahan Habibie tidak lebih dari suatu perpanjangan dari Orde Baru Soeharto, karena pengangkatan Habibie sebagai Wakil Presiden sebelumnya juga telah merupakan hasil rekayasa Orde Baru oleh MPR yang pada gilirannya juga merupakan hasil rekayasa Orde Baru (Djiwandono, 1998a). Inilah yang menjadi sebab mengapa "permasalahan politik ternyata belum selesai". Dan selama krisis politik tidak teratasi, sulit diramalkan bagaimana krisis ekonomi dapat diatasi. Reformasi dalam bidang ekonomi menuntut reformasi politik.

Memang, mungkin banyak orang tidak menyadari sebelumnya bahwa sistem politik Indonesia sudah tidak berfungsi dengan baik. Rakyat sudah dibodohi selama tiga dasawarsa era Orde Baru. Kalaupun menyadari, tidak banyak orang yang berani menyatakan pendapat dan mengungkapkan kritik-kritiknya tanpa menghadapi risiko dituduh makar, anti-Pancasila dan UUD 1945, kena pengaruh komunis, tidak sesuai dengan nilai-nilai budaya bangsa, menghina Kepala Negara, dan sebagainya.

Tetapi krisis ekonomi tidak saja telah menyadarkan masyarakat, melainkan juga

telah membangkitkan keberanian untuk menuntut perbaikan hidup dan untuk itu menuntut reformasi total dan menyeluruh atas sistem kehidupan politik Orde Baru. Oleh sebab itu persoalan tersebut tidak cukup diatasi hanya dengan turunnya Presiden Soeharto dan diganti oleh Presiden Habibie. Seluruh sistem pemerintahan, lembaga-lembaga perwakilan dan lembaga-lembaga negara lainnya, sistem kepartaian, serta sistem pemilu juga harus direformasi dan dirombak total.

Implikasi Politik dan Keamanan Regional

Krisis yang melanda salah satu atau beberapa negara sekaligus, cenderung mempunyai pengaruh atau implikasi terhadap stabilitas politik, ekonomi, maupun keamanan negara-negara lain baik secara individu maupun dalam arti bilateral dan multilateral dalam konteks hubungan antarnegara itu. Dalam dunia yang semakin terbuka dan semakin interdependen atau saling tergantung satu sama lain karena kemajuan teknologi komunikasi, apalagi karena kedekatan geografis dalam suatu kawasan, kecenderungan itu akan semakin kuat. Pengaruh atau implikasi itu dapat bersifat positif dan dapat pula bersifat negatif.

Pengaruh krisis dapat bersifat positif dalam hubungan politik dan keamanan jika krisis itu mendorong hubungan dan kerja sama yang lebih erat untuk saling membantu mengatasi krisis itu, baik antara negara-negara yang masing-masing mengalami krisis ataupun antara yang mengalami krisis dan yang tidak mengalami krisis. Sudah barang tentu saling membantu itu didorong oleh kepentingan masing-masing, sekurang-

kurangnya dalam jangka panjang, bahkan pada pihak negara-negara yang tidak mengalami krisis, atau sekurang-kurangnya tidak mengalami krisis yang sama parahnya. Dalam pengertian itu bantuan mengandung unsur saling menguntungkan.

Jelas, bantuan atau kerja sama antarnegara itu tidak didorong oleh kebaikan atau kemurahan hati. Oleh sebab itu, mengecam negara tetangga sebagai "bukan sahabat sejati" karena bantuannya dinilai terlalu kecil atau terlalu lambat hanya menunjukkan kurang pemahaman tentang sifat hubungan antarnegara. Meskipun sedikit, Singapura sudah menawarkan dan memberikan bantuan kepada Indonesia dalam mengatasi krisis pangan dan obat-obatan. Vietnam juga memberikan bantuan pangan.

Selama masa krisis ini beberapa waktu yang lalu, misalnya, juga telah terjadi kesepakatan antarnegara ASEAN untuk menggunakan mata uang masing-masing dalam hubungan perdagangannya. Bagaimana hal itu dilakukan dan sampai berapa jauh, serta apakah hal itu menguntungkan dan membantu mengatasi krisis moneter dan ekonomi masing-masing, selama ini belum kita dengar perkembangannya.

Di balik bantuan atau kerja sama dalam menanggulangi krisis adalah kepentingan agar krisis di satu negara tidak mempunyai pengaruh, dampak atau akibat negatif yang merugikan, yang mungkin akan mengancam stabilitas atau keamanan nasional sendiri, baik dalam bidang sosial, politik, maupun ekonomi. "Stabilitas" dan "keamanan" di sini harus dipahami dalam pengertiannya yang luas atau komprehensif.

Kekhawatiran akan pengaruh negatif yang mengancam stabilitas negara tetang-

ga akibat adanya krisis sangat mudah dimengerti. Sekarang saja sudah banyak warga negara Indonesia keturunan Tionghoa yang lari ke Singapura dan Malaysia akibat serangkaian kerusuhan di Jakarta dan kota-kota lain. Belum dapat dinilai, apakah hal itu menguntungkan Singapura dan Malaysia sendiri secara ekonomis, misalnya karena keberadaan mereka di sana umumnya masih bersifat konsumtif. Dalam jangka panjang hal itu tampaknya dapat merugikan, kalau keberadaannya mereka lebih lama lagi dan mereka mulai mencari kesempatan kerja. Jangankan dalam masa krisis, selama ini banyak orang Indonesia pergi ke Malaysia untuk mendapatkan pekerjaan, baik secara resmi maupun tidak resmi. Sebelum krisis, hal ini sudah sedikit mengganggu hubungan antara Malaysia dan Indonesia. Dalam masa krisis ekonomi sekarang ini, dapat diduga bahwa masalah itu akan menjadi lebih serius.

Sebenarnya, bahkan sebelum krisis melanda kawasan ini, di Indonesia sudah terjadi krisis lingkungan seperti sudah disinggung di atas. Asap yang terbawa angin meluas ke negara tetangga, khususnya Singapura dan Malaysia, telah mengganggu penerbangan dan sedikit mengganggu kesehatan penduduk Kuala Lumpur. Kerugian dalam arti ekonomi atas kejadian itu tentu dapat diperhitungkan.

Bentuk ancaman baik dalam arti ekonomi, politik maupun keamanan masih mungkin terjadi selama krisis ekonomi, terutama di Indonesia, semakin memburuk. Kemungkinan ini sangat nyata. Bukan mustahil bahwa kedua negara tetangga itu akan khawatir dengan kemungkinan mengalirnya *boat people* dari Indonesia dalam upaya bukan

saja untuk mencari tempat berlindung, tetapi lebih penting lagi untuk mencari hidup sebagaimana telah terjadi di masa lampau dengan para pengungsi dari Vietnam dengan segala konsekuensinya bukan saja bagi negara-negara kawasan ini, tetapi juga negara-negara lain di Eropa dan Amerika yang menyediakan tempat-tempat penampungan.

Meskipun krisis moneter dan ekonomi yang melanda negara-negara Asia Tenggara dan Asia Timur berawal dari menurunnya nilai mata uang negara-negara itu terhadap dolar Amerika Serikat, dan untuk sementara kelihatan menguntungkan AS dengan ekonominya yang *booming*, sesungguhnya dalam jangka panjang hal itu dapat merupakan *backlash* bagi AS karena ekspor AS akan menjadi sangat mahal. Tetapi masalah itu berada di luar ruang lingkup bahasan dalam tulisan ini sehingga tidak akan diuraikan lebih lanjut.

Upaya Stabilitas Politik dan Keamanan: Dimensi Nasional

Asumsi dasar yang melandasi pembentukan ASEAN lebih dari tiga puluh tahun yang lampau yang menolak campur tangan pihak luar pada hakikatnya adalah bahwa negara-negara Asia Tenggara hendak menata rumah tangganya masing-masing (*to put their own houses in order*). Ini dapat disimpulkan dari Deklarasi Bangkok. Oleh sebab itu, upaya pembinaan dan pemeliharaan stabilitas politik dan keamanan regional akan tergantung pada keberhasilan masing-masing negara dalam mengurus rumah tangganya masing-masing dan mengusahakan stabilitas sosial, politik, ekonomi, budaya dan keamanan dalam negeri masing-masing.

Sepanjang hal itu menyangkut Indonesia, seperti sudah dibahas sebelumnya, krisis moneter dan ekonomi yang semakin parah, bahkan krisis lingkungan sebelumnya yang berlarut-larut, disebabkan oleh tidak berfungsinya sistem politik. Dengan demikian, pemecahan krisis ekonomi di Indonesia menuntut reformasi politik. Tetapi keadaannya sekarang nampaknya terbalik. Akibat lambat atau bahkan *mandeg*-nya proses reformasi politik, seluruh kehidupan politik negeri ini akan *collapse* karena situasi ekonomi, terutama krisis kekurangan pangan akan semakin parah. Kebijakan pemerintahan Habibie dalam mengatasi krisis ekonomi lebih bersifat *populist*,² yang nampaknya ditujukan untuk mencari popularitas, dan bukan kredibilitas. Dengan kata lain, kebijakan itu lebih ditujukan untuk memperkuat kekuasaannya atau legitimasi kekuasaannya, daripada untuk menghidupkan perekonomian secara mendasar. Kebijakan seperti itu lebih bersifat politis, tetapi tidak mendasar, dan bukan merupakan bagian dari proses reformasi.

Pada dasarnya keputusan untuk mengadakan Sidang Istimewa MPR dan mencaangkan Pemilu lebih awal dari rencana semula sudah merupakan langkah tepat untuk mengatasi krisis politik dan dengan demikian juga krisis ekonomi di Indonesia. Tetapi apakah hasil SI MPR dan Pemilu akan benar-benar menghasilkan reformasi yang menjadi tuntutan masyarakat, tergantung pada persiapannya. MPR yang terutama beranggotakan wakil-wakil dari ketiga orpol harus direformasi lebih dulu. Tetapi ketiga

orpol tidak kelihatan melakukannya, termasuk Golkar yang merupakan orpol paling besar (Djiwandono, 1998b). Perundang-undangan yang relevan harus dirombak sesuai dengan tuntutan reformasi. Tetapi ini pun belum kelihatan. Patut dikhawatirkan, bahwa SI MPR hanya akan melestarikan pemerintahan Habibie, dan dengan demikian melestarikan sistem Orde Baru Soeharto.

Sementara itu, telah timbul begitu banyak partai politik baru, yang mencerminkan semangat rakyat untuk menikmati kebebasan yang lahir dari gerakan reformasi. Partai-partai ini hendak menyuarakan aspirasi rakyat yang hingga kini tidak tertampung dan tersalurkan melalui sistem yang ada. Tetapi seberapa jauh partai-partai baru ini akan mempunyai pengaruh atas jalannya SI MPR dan Pemilu untuk meneruskan gerakan reformasi ke arah kehidupan politik yang lebih sehat, dan dengan demikian mengatasi krisis politik dan ekonomi sehingga dapat membangun masyarakat baru yang lebih sejahtera dan lebih adil, masih harus kita lihat perkembangannya. Tetapi jelas, reformasi pada hakikatnya menuntut dikembalikannya kedaulatan kepada rakyat, yang selama lebih dari tiga puluh tahun telah dirampas oleh kekuasaan Orde Baru yang otoriter dan semakin mutlak, serta semakin tidak menghormati martabat dan hak-hak asasi manusia serta tidak mengabdikan pada kebenaran dan keadilan.

Sidang Istimewa MPR dan Pemilu harus dapat menciptakan mekanisme kontrol yang efektif. Kontrol itu adalah kontrol atas penggunaan kekuasaan, jadi kontrol dari bawah, oleh rakyat dan melalui wakil-wakilnya, bukan kontrol dari atas seperti dalam sistem Orde Baru. Tetapi sebagian dari apa

²Lihat komentar Dr. Sri Mulyani Indrawati sebagaimana dikutip dalam *Jakarta Post*, 7 July 1998.

yang telah dilakukan oleh pemerintahan Habibie yang seharusnya mempersiapkan SI MPR, mulai dengan peraturan (Perpu No. 2/1998) yang melakukan kontrol atas hak berbicara dan menyatakan pendapat merupakan kontrol dari atas.

Masalah utama yang kini dihadapi oleh pemerintahan Habibie adalah bagaimana memulihkan kepercayaan di dalam maupun di luar negeri. Turunnya Presiden Soeharto dan digantikan oleh pemerintahan Habibie belum memulihkan kepercayaan itu. Ini terlihat dari pasar bebas yang tidak dapat dibohongi. Nilai rupiah tetap terpuruk terhadap dolar AS. Bantuan luar negeri, khususnya melalui IMF, lamban dan terkesan enggan dan pelit. Investasi asing belum juga mengalir.

Untuk memulihkan kepercayaan itu menuntut tindakan politik yang drastis ke arah reformasi. Pemerintah menuntut pula untuk mampu menciptakan keamanan di dalam negeri. Kenyataan bahwa telah terjadi berbagai kerusuhan di berbagai tempat yang memakan banyak korban jiwa dan harta benda, dan banyaknya warga keturunan Tionghoa yang lari ke luar negeri karena ketakutan, menunjukkan bahwa pemerintah tidak mampu memberi perlindungan keamanan bagi warga negaranya sendiri. Oleh sebab itu, meskipun merupakan negara terbesar di Asia Tenggara, dan terbesar keempat di dunia, Indonesia tidak akan berada dalam posisi untuk memainkan peran yang berarti dalam menciptakan dan memelihara stabilitas politik dan keamanan regional, apalagi internasional. Indonesia tidak akan mampu dan tidak memiliki kredibilitas yang diperlukan.

Upaya Stabilisasi Politik dan Keamanan: Dimensi Regional

Dari uraian singkat di atas menjadi jelas, bahwa krisis moneter dan ekonomi telah menunjukkan betapa negara-negara Asia Tenggara semakin terbuka satu sama lain, semakin peka terhadap apa yang terjadi di masing-masing negara. Meskipun krisis yang melanda negara-negara di kawasan ini pada dasarnya adalah krisis ekonomi, implikasi bagi seluruh kawasan ini juga bersifat politik dan keamanan dalam arti luas atau komprehensif.

Tetapi menarik, walaupun dalam arti aneh, bahwa justru karena itu prinsip tidak campur tangan (*non-intervention*) terhadap masalah-masalah dalam negeri masing-masing telah dipegang erat sebagai suatu *cardinal principle* atau suatu *article of faith* di antara negara-negara ASEAN. Meskipun demikian, ketika terjadi krisis politik yang memuncak di Kamboja beberapa waktu silam, dan meskipun negara itu belum lagi menjadi anggota ASEAN sampai sekarang, negara-negara ASEAN sibuk mengembangkan dan membahas kemungkinan dilaksanakannya *constructive engagement* atau *constructive involvement*. Bahkan Anwar Ibrahim dari Malaysia menyarankan dilakukannya *constructive intervention* (Djiwandono, 1997b).

Kini pada saat beberapa negara ASEAN mengalami krisis ekonomi, dan di Indonesia bahkan krisis politik, negara-negara ASEAN justru kembali menekankan perlunya kebijakan *non-intervention*. Ini menunjukkan ketidakkonsistenan, lebih-lebih pada pihak negara-negara anggota termasuk Indonesia, yang menolak gagasan Thailand (yang didukung Filipina) tentang *flexible*

engagement pada pertemuan menlu-menlu ASEAN (AMN) tahun 1998 di Manila. Akhirnya disepakati rumusan kompromi *enhanced interaction* (Kompas, 26 Juli 1998).

Sebenarnya, dalam konteks *comprehensive security*, dan mengingat bahwa permasalahan yang ada bukan saja merupakan persoalan ekonomi tetapi juga sosial-politik -- khususnya yang menyangkut masalah *good governance* dan pembentukan suatu *civil society* yang ditandai oleh pluralisme demokrasi, persamaan dan keadilan bagi semua orang, serta penghormatan kepada hak-hak asasi manusia -- yang sering berkaitan dengan masalah stabilitas atau instabilitas dalam negeri, merupakan masalah bersama di antara negara-negara Asia Tenggara. Perhatian atas masalah-masalah bersama itu dapat diterjemahkan ke dalam kebijakan bersama atau sekurang-kurangnya terkoordinasikan dan menjadi bagian dari kerja sama dalam bidang keamanan, baik atas dasar bilateral ataupun multilateral. Sekurang-kurangnya dapat dibina tukar-menukar informasi, pengalaman dan pikiran dalam masalah-masalah seperti itu.

Baik secara sendiri-sendiri maupun secara kolektif, khususnya dalam masa krisis sekarang ini, ASEAN perlu memperkuat sta-

bilitas politik dan keamanan regional serta meningkatkan kredibilitas dan *respectability*-nya di mata dunia internasional. Ini dapat dilakukan dengan menunjukkan *good faith* dan komitmennya pada nilai-nilai universal demi kepentingan kemanusiaan dan dengan mentaati *certain standards and norms of behavior* yang semakin diterima secara universal (Djiwandono, 1997a).

KEPUSTAKAAN

- Djiwandono, J. Soedjati. 1996. "The Applicability of Southeast Asian Approaches to Security Co-operation in the Context of North-east Asia", makalah yang disajikan pada Seminar Track II tentang Asia Timur Laut, Vancouver, Canada, 1 Februari.
- Djiwandono, J. Soedjati. 1998a. "New Order Still Alive and Kicking", *Jakarta Post*, 9 July.
- Djiwandono, J. Soedjati. 1998b. "Changes in Golkar's makeup are only skin-deep", *Jakarta Post*, 15 July.
- Djiwandono, J. Soedjati. 1997a. "Should ASEAN accept Myanmar this year?", *Jakarta Post*, 19 May.
- Djiwandono, J. Soedjati. 1997b. "Constructive Engagement in Southeast Asia", makalah yang disajikan pada seminar tentang masalah itu di Bangkok, Agustus.

Dampak Krisis Ekonomi Terhadap Keutuhan ASEAN Sebagai Lembaga Kerja Sama Regional*

Ikrar Nusa Bhakti

Krisis yang kini melanda beberapa negara di Asia Timur, khususnya ASEAN, tentu berdampak negatif terhadap intensitas kerja sama ASEAN. Beberapa persoalan baru yang muncul sehubungan dengan krisis tersebut dapat menjadi tantangan berat dalam mempertahankan keterpaduan dan solidaritas ASEAN. Akan tetapi, hal itu bukan berarti kiamat bagi forum kerja sama regional ASEAN. Negara-negara anggota ASEAN dapat mencari "peluang-peluang baru" guna mendinamisasi kerja sama di antara mereka, di samping sebagai sarana perekat guna menjaga keutuhan ASEAN. Langkah beberapa negara anggota ASEAN untuk mengubah cara pandangnya mengenai prinsip-prinsip yang mendasari kerja sama ASEAN pun sudah tepat. Hanya saja, negara-negara ASEAN juga perlu mengubah fokus mereka tentang "keamanan", yakni bukan lagi menonjolkan aspek "keamanan nasional" dan/atau "keamanan regional", melainkan lebih kepada "keamanan manusia". Melalui langkah itu, niscaya ASEAN akan menemukan kembali momentumnya dan diperhitungkan sebagai asosiasi kerja sama regional yang terpadu.

Pendahuluan

KRISIS ekonomi di Asia Timur yang bermula dari krisis mata uang dan finansial Thailand pada Juli 1997 dan menyebar ke Indonesia, Filipina, Malaysia, Korea Selatan, dan Hongkong, memberi dampak yang sangat besar bagi stabilitas keamanan domestik masing-masing negara dan kawasan. Hanya dalam kurun waktu 8 bulan, Juli 1997 sampai dengan Februari 1998, mata uang negara-ne-

gara ASEAN turun secara drastis. Mata uang baht Thailand terdepresiasi sebesar 45 persen terhadap mata uang dolar AS, rupiah Indonesia 75 persen, ringgit Malaysia 33 persen, peso Filipina 35 persen, dan dolar Singapura 14 persen, sedangkan mata uang dua negara Asia Timur Laut Korea Selatan dan Taiwan masing-masing terdepresiasi sebesar 47 persen dan 15 persen (Ichikawa, 1998).

Apa yang terjadi di Thailand dan beberapa negara ASEAN lainnya, ditambah dengan Korea Selatan, menunjukkan betapa lemahnya sistem ekonomi dan keuangan negara-negara tersebut yang sangat tergantung pada modal asing untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi, melalui ekonomi yang berorientasi ekspor

*Makalah disampaikan pada Forum Dialog V Tentang Politik dan Keamanan Regional dalam Era Pasca Perang Dingin dengan tema "Dampak Krisis Ekonomi Bagi Stabilitas dan Keamanan Kawasan Asia Tenggara", diselenggarakan oleh Badan Litbang Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, Bandung, 27-28 Agustus 1998.

dan ditopang oleh "uang panas" (modal asing jangka pendek yang secara cepat dapat terbang kembali ke luar negeri).

Krisis ekonomi dan keuangan tersebut bukan saja berdampak negatif pada keamanan ekonomi (*economic security*), keamanan negara (*state security*), keamanan nasional (*national security*), keamanan masyarakat (*societal security*) di dalam negara, tetapi juga pada keamanan regional (*regional security*), stabilitas regional dan kerja sama keamanan regional (*regional security cooperation*). Namun demikian, krisis ekonomi tersebut juga membawa dampak positif, baik bagi negara-negara yang terkena krisis maupun bagi negara-negara lain, dalam bentuk mencari "peluang-peluang baru". Dengan kata lain, krisis ekonomi bukan berarti kiamat bagi negara-negara Asia Tenggara. Krisis ekonomi bukan pula berarti berakhirnya kerja sama regional di antara negara-negara di kawasan Asia Tenggara dalam wadah ASEAN. Meski dilanda krisis ekonomi, jumlah negara-negara Asia Tenggara yang bergabung di dalam ASEAN tetap bertambah, dari lima negara pada saat berdirinya ASEAN tanggal 8 Agustus 1967 (Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand), menjadi enam negara pada 1984 (ditambah Brunei Darussalam), tujuh negara pada 1995 (ditambah Vietnam) dan sembilan negara pada Agustus 1997 (ditambah Laos dan Myanmar).

Berbagai alternatif kebijakan dapat ditemukan untuk menjaga keutuhan atau bahkan mendinamisasikan ASEAN. Adalah suatu kenyataan bahwa krisis ekonomi membuat kerja sama ASEAN menjadi terganggu. Sebagai contoh, jika sebelum krisis ekonomi negara-negara ASEAN melakukan per-

temuan sedikitnya 200 kali dalam setahun, maka setelah krisis hal itu sulit untuk dipenuhi. Contoh lainnya adalah dalam hal kerja sama pertahanan, bilateral ataupun trilateral. Adanya krisis ekonomi tentunya akan mengurangi jumlah latihan militer bersama antara dua atau tiga negara ASEAN. Krisis ekonomi juga berpengaruh besar terhadap bentuk-bentuk kerja sama ASEAN lainnya, baik kerja sama sosial-budaya maupun ilmu pengetahuan dan teknologi. Bahkan, krisis ekonomi dapat pula menjadi batu ujian bagi ASEAN dalam mempertahankan solidaritas di antara anggotanya, yaitu saling bantu antara negara-negara yang kurang terkena krisis terhadap negara-negara yang mengalami krisis amat parah.

Krisis yang Menimbulkan Peluang

Di tengah krisis ekonomi yang masih berlangsung, negara-negara di kawasan Asia Tenggara berupaya mencari peluang baru. Dari sisi kebijakan ekonomi, misalnya, muncul pemikiran untuk melaksanakan program alternatif. Paling sedikit ada lima tema alternatif program yang menjadi tema kunci di negara-negara Asia Tenggara (Bello, n.d.).

Pertama, salah satu penyebab utama dari krisis ekonomi yang terjadi saat ini ialah *indiscriminate globalization of financial markets*. Kontrol pemerintah atas arus keluar masuk modal sangat dibutuhkan karena terbukti arus tersebut sangat mendestabilisasi negara-negara/ekonomi yang sedang berkembang. Kontrol negara ini dibutuhkan bukan saja untuk menstabilkan ekonomi, tetapi juga untuk mengelola proses pembangunan ke arah yang lebih sehat, antara lain sebagai cara untuk mencegah masuknya modal-modal yang bersifat spekulatif.

Kedua, meskipun investasi asing sungguh-sungguh dibutuhkan, pertumbuhan ekonomi terutama harus dibiayai melalui tabungan dan investasi dalam negeri. Dengan demikian, sistem-sistem pajak progresif perlu lebih ditingkatkan daripada sekadar pajak regresif yang selama ini berlaku di sebagian besar negara Asia Tenggara.

Ketiga, meski pasar-pasar ekspor tetap penting, pembangunan harus direorientasikan pada pentingnya pasar domestik sebagai *stimulus* utama pembangunan. Program ini diikuti oleh agenda ekonomi yang berkeadilan sosial, termasuk dalam hal ini reformasi di bidang penguasaan tanah dan aset ekonomi, khususnya di wilayah pinggiran/pedalaman. Reformasi ini bukan saja membawa masyarakat pinggiran ke pasar, tetapi juga memberdayakan mereka secara ekonomi dan politik, dan akan menciptakan kondisi-kondisi bagi stabilitas sosial dan politik.

Keempat, meski negara dan swasta tetap penting dalam hal produksi, distribusi dan pertukaran barang dan jasa, namun perlu dicari "cara ketiga" yang berkaitan dengan semakin pentingnya lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM/NGO). Meski tidak dapat dipungkiri bahwa pasar dan negara dapat memainkan peran penting dalam hal alokasi sumber daya, muncul pandangan bahwa mekanisme ekonomi yang fundamental harus melalui pengambilan keputusan yang demokratis oleh masyarakat, organisasi-organisasi masyarakat, dan gerakan-gerakan rakyat. Tantangannya adalah bagaimana mengoperasionalkan institusi-institusi ekonomi yang demokratis tersebut, agar terjadi sistem, *checks and balances* antara pemerintah, swasta dan masyarakat.

Selain keempat tema tersebut, tema lain yang cukup populer di kawasan Asia Tenggara dan bersifat universal adalah *sustainable development*. Model pertumbuhan ekonomi yang cepat dibiayai oleh modal asing telah berdampak negatif pada ekologi. Oleh karena itu, perlu dipikirkan suatu model pembangunan yang bersifat ramah lingkungan.

Dari sisi kebijakan perdagangan antar-negara ASEAN, muncul pula alternatif gagasan untuk meningkatkan perdagangan intra-ASEAN. Gagasan yang paling populer dikemukakan oleh Perdana Menteri Malaysia, Mahathir Mohammad, yaitu agar negara-negara ASEAN melakukan transaksi perdagangan dengan menggunakan mata uang regional yang tidak terkait dengan dolar AS. Implementasinya ialah, jika Malaysia membeli barang dari Indonesia, maka Malaysia akan membayarnya dalam rupiah. Sebaliknya jika Indonesia mengimpor barang dari Malaysia, maka akan dibayar dalam ringgit. Satu hal yang tak terpikirkan ialah, bagaimana menentukan kurs rupiah terhadap ringgit, apakah hal itu dapat bebas dari perhitungan melalui dolar AS atau tidak. Tawaran gagasan Mahathir ini bukan saja terhadap Indonesia tetapi juga terhadap negara-negara ASEAN lainnya, seperti Thailand dan Filipina.

ASEAN Sebagai Stabilisator vs. Dinamisator

ASEAN yang didirikan pada 8 Agustus 1967 melalui Deklarasi Bangkok, awalnya merupakan wadah kerja sama ekonomi dan sosial budaya antarnegara Asia Tenggara. Secara umum dipercaya bahwa tujuan utama asosiasi ini ialah membangun suatu pe-

rasaan solidaritas regional antartetangga dengan maksud menciptakan perdamaian dan stabilitas regional. Dengan kata lain, pendirian ASEAN terutama didorong oleh motif politik (*political-driven*) (Soesastro, 1996; Irvine, 1982). Meski kerja sama ekonomi merupakan fokus yang ditonjolkan pada Deklarasi Bangkok, kenyataannya motif politik untuk mengembangkan ASEAN sebagai *conflict defuser and peace maker* (Luhulima, 1994) atau sebagai stabilisator kawasan justru lebih menonjol dalam realitas kerja sama ASEAN ketimbang ASEAN sebagai *dinamisator* pertumbuhan ekonomi. Motif tersebut semakin kuat dengan dimunculkannya Deklarasi Kuala Lumpur 27 November 1971 yang melahirkan konsep Asia Tenggara sebagai Zona Damai, Bebas dan Netral (ZOPFAN -- *Zone of Peace, Freedom and Neutrality*), ditandatanginya *Treaty of Amity and Cooperation in South East Asia* (TAC) pada 24 Februari 1976 dan *Singapore Declaration of 1992* yang memberi anjang-jancang bagi pembentukan *ASEAN Regional Forum* (ARF) pada Agustus 1994 (Bhakti, n.d.).

Kerja sama ekonomi baru mendapatkan acuan sejak *ASEAN Summit Meeting I* (KTT I) di Bali 1976 yang melahirkan *The Declaration of ASEAN Concord* atau Deklarasi Kesepakatan ASEAN pada 24 Februari 1976 disusul oleh Persetujuan mengenai *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT) untuk *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) pada KTT IV ASEAN 1992 di Singapura.

Hingga 1992, para pendiri ASEAN berulang kali menyatakan bahwa integrasi ekonomi regional bukanlah tujuan dari pembentukan ASEAN. Pembentukan AFTA sendiri bukanlah ditujukan untuk integrasi eko-

nomi, melainkan hanya sebagai langkah awal ASEAN untuk terjun ke liberalisasi ekonomi internasional. Evolusi kerja sama ekonomi ASEAN dilakukan untuk menjaga kepaduan ASEAN, memperkuat hubungan ekonomi Asia Tenggara dengan dunia luar dan mempersiapkan anggotanya untuk masuk ke dalam liberalisasi perdagangan dan investasi dalam kerangka kerja sama ekonomi Asia Pasifik (APEC) dan Organisasi Perdagangan Internasional (WTO) (Elek and Soesastro, 1997). Selain itu, berbagai inisiatif kerja sama ekonomi ASEAN, seperti pembentukan kawasan Segitiga Pertumbuhan Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Growth Triangle*), didasari oleh pemikiran bahwa di satu pihak ASEAN terlalu besar karena terdapatnya perbedaan tingkat pembangunan ekonomi antarnegara ASEAN, dan di lain pihak ASEAN terlalu kecil untuk melakukan diplomasi ekonomi di tengah ekonomi dunia yang tidak menentu.

Krisis ekonomi yang berlangsung saat ini semakin menimbulkan rasa pesimis di kalangan anggota ASEAN tentang apakah AFTA dapat tercapai pada 2003 dan liberalisasi ekonomi APEC untuk negara-negara berkembang dapat tercapai pada 2020. Batas akhir pembentukan AFTA dan liberalisasi ekonomi APEC tersebut didasari oleh asumsi-asumsi bahwa pertumbuhan ekonomi negara-negara ASEAN akan tetap tinggi dan ditunjang oleh investasi dari dalam dan luar negeri. Namun dengan adanya krisis ekonomi, di mana pertumbuhan ekonomi menjadi negatif, maka menjadi pertanyaan besar apakah pencapaian batas akhir tersebut akan tercapai.

Seperti telah disebutkan di atas, krisis ekonomi menimbulkan peluang-peluang ba-

ru untuk mencari alternatif-alternatif pembangunan ekonomi. Di tengah krisis tersebut, adalah suatu kenyataan bahwa barang-barang dari Indonesia, khususnya produk pertanian dan bahan pangan lainnya, mengalir deras ke beberapa negara ASEAN baik melalui jalur ekspor resmi maupun melalui penyelundupan. Meski di satu pihak hal itu bersifat positif, namun di lain pihak dapat mengganggu keamanan ekonomi Indonesia sendiri dan negara-negara ASEAN lainnya. Di sini konsep-konsep kerja sama ASEAN yang didasari oleh keterbukaan, saling menghormati, saling menguntungkan dan konsensus mendapatkan tantangan baru.

Konsep Baru Keamanan dan Modifikasi Prinsip Kerja Sama ASEAN

Di dalam ASEAN selama ini berlaku konsep ketahanan nasional dan ketahanan regional yang mirip dengan keamanan komprehensif. Dalam kaitan itu, keamanan mencakup dimensi-dimensi militer, politik, ekonomi, sosial, budaya dan ideologi. Kerja sama keamanan dalam ASEAN (*ASEAN Cooperative Security*) selama ini juga ditujukan untuk menjaga keamanan dan stabilitas regional. Kerja sama tersebut dilakukan baik secara bilateral, trilateral atau bahkan multilateral, seperti dalam forum dialog ASEAN (ARF). Namun akhir-akhir ini muncul berbagai pertanyaan: *Pertama*, siapa yang menjadi objek keamanan, keamanan itu untuk siapa, apakah individu, kelompok, bangsa, negara, kawasan atau dunia? *Kedua*, apa yang menjadi instrumen keamanan atau dengan cara-cara bagaimana keamanan dapat dicapai? Apakah melalui militer, nuklir, politik, diplomatik, ekonomi? *Ketiga*, apa yang menjadi biaya keamanan --

atas biaya apa dari segi ekonomi, sosial dan nilai-nilai politik keamanan dapat dicapai?

Ada beberapa konsep keamanan yang dikenal selama ini. *Pertama*, keamanan militer yang diartikan sebagai mempertahankan warga, wilayah dan sumber daya suatu negara terhadap musuh-musuh luar. "Keamanan politik" mencakup upaya melindungi stabilitas organisasional negara, sistem-sistem pemerintahan, dan ideologi-ideologi yang melegitimasinya. "Keamanan ekonomi" mencakup upaya mempertahankan tingkat-tingkat tertentu kemakmuran dan kekuatan negara melalui akses pada sumber daya alam dan manusia, keuangan dan pasar. "Keamanan masyarakat" mencakup upaya mempertahankan pola-pola tradisional atas bahasa, budaya, agama, tata sosial dan identitas komunal dalam konteks perubahan evolusioner. "Keamanan lingkungan" berarti menjaga ekosistem alam. Jika selama ini fokus keamanan adalah keamanan nasional, maka kini berkembang suatu konsep yang memfokuskan pada "keamanan manusia" (*human security*). Keamanan manusia memiliki dua aspek. Secara negatif, keamanan manusia merujuk pada rasa bebas dari ketakutan, kelaparan, penyerangan, kekejaman, pemenjaraan tanpa pengadilan yang adil dan bebas, diskriminasi atas berbagai dasar (agama, etnik, ras) dan sebagainya. Secara positif, keamanan manusia berarti kebebasan untuk mencapai kapasitas dan peluang sehingga setiap manusia dapat menikmati hidupnya pada tingkatan tertinggi tanpa menimbulkan kendala pada manusia lainnya untuk mendapatkan keamanan yang sama. Jika digabungkan, "keamanan manusia" merujuk pada kualitas hidup rakyat di dalam masyarakat atau *polity*. Segala apa yang mengurangi kualitas hidup -- tekanan de-

mografis, pengurangan akses pada sumber daya dan sebagainya -- merupakan ancaman terhadap keamanan (Thakur, n.d.).

Tampaknya sudah saatnya negara-negara ASEAN juga mengubah fokus mereka tentang "keamanan", bukan lagi pada "keamanan nasional" dan/atau "keamanan regional", tetapi lebih menonjolkan aspek "keamanan manusia". Sejalan dengan itu, kerja sama ASEAN di bidang keamanan dalam arti luas, termasuk keamanan militer, keamanan negara, keamanan ekonomi, keamanan politik dan sebagainya lebih ditujukan pada peningkatan kualitas hidup warga negara dari semua negara anggota ASEAN.

Perubahan masa menuju millenium ketiga juga telah mengubah cara pandang beberapa negara ASEAN mengenai prinsip-prinsip yang menjadi dasar kerja sama ASEAN. *Pertama*, prinsip konsensus yang menjadi dasar dari *the ASEAN Way*. Tanpa mengurangi arti penting dari prinsip-prinsip *openness*, *mutual respect*, *mutual benefit and shared interests*, tampaknya dalam proses pengambilan keputusan sudah waktunya prinsip konsensus sedikit demi sedikit ditinggalkan dan diganti dengan *voting*. Ini sesuai dengan perkembangan keanggotaan ASEAN yang sudah menjadi sembilan dan akan menjadi 10 negara. Jika prinsip konsensus tetap dipakai, tampaknya akan sulit terjadi dinamisasi dalam kerja sama ASEAN karena sulitnya tercapai konsensus. Selain itu, negara-negara ASEAN, khususnya kelima negara pendiri, dipimpin oleh kepala negara/kepala pemerintahan yang bukan lagi dari *the Founding Fathers*. Oleh karena itu, demokratisasi dalam proses pengambilan keputusan di ASEAN perlu semakin ditingkatkan.

Kedua, prinsip *non-interference* terhadap masalah domestik anggotanya. Prinsip ini sebenarnya mulai ditinggalkan pada 1997 menjelang masuknya Myanmar, Laos dan Kamboja ke dalam ASEAN. Deputy Perdana Menteri Malaysia saat itu mengajukan prinsip *positive engagement*, yang membolehkan negara-negara ASEAN ikut "memberi masukan" kepada rezim militer Myanmar dalam hal penyelesaian masalah politiknya dengan para pendukung Aung San Su Kyi dan kepada Kamboja dalam konflik antara PM I Norodom Ranaridh dan PM II Hun Sen. Pada *ASEAN Ministerial Meeting* ke-31 di Manila, kembali prinsip non-intervensi ini ditantang. Thailand, didukung Filipina, mengusulkan kebijakan *flexible engagement* (Shambazy, 1998a dan 1998b). Alasan yang dikemukakan Thailand adalah bahwa masalah domestik anggota ASEAN bukan lagi melulu masalah dalam negeri, tetapi sudah berdampak regional. Sebagai contoh, jika terjadi ketegangan politik di Myanmar, maka akan terjadi arus pengungsi dari Myanmar ke Thailand. Oleh karena itu, Thailand merasa berhak meminta rezim militer Myanmar untuk menahan diri atau berdamai dengan pihak oposisi. Permintaan atau pernyataan diplomatik Thailand itu dapat dikategorikan sebagai *flexible engagement*. Demikian pula dengan masalah kebakaran hutan di Indonesia yang berdampak pada kawasan Asia Tenggara, atau masalah di Aceh yang berdampak pada Malaysia.

Untuk sementara waktu gagasan Indonesia yang didukung oleh Malaysia tentang "Peningkatan Interaksi" atau *enhanced interaction*, yaitu diplomasi melalui dialog terbuka antara dua menteri luar negeri atau kepala pemerintahan tentang suatu kasus domestik di salah satu negara ASEAN, da-

pat menjadi jembatan menuju *flexible engagement*. Penerapan *flexible engagement* sendiri perlu pengaturan yang jelas, misalnya, jangan sampai pernyataan politik PM Thailand mengenai Myanmar dilakukan secara tidak langsung (*Megaphone Diplomacy* melalui media massa). Pernyataan politik tersebut sebaiknya dinyatakan secara langsung, terbuka dan terus terang kepada mitranya dari Myanmar. Dengan demikian, *flexible engagement* ini merupakan penguatan dari *enhanced interaction*.

Penutup

Krisis ekonomi yang melanda beberapa negara Asia Timur, khususnya negara ASEAN, tentunya memiliki dampak negatif bagi intensitas kerja sama ASEAN. Namun demikian, krisis ini dapat pula menjadi suatu peluang yang baik bagi negara-negara ASEAN untuk mendinamisasi kerja sama ekonomi ASEAN, baik dalam bentuk peningkatan perdagangan dan investasi antar-negara ASEAN, maupun dalam meningkatkan diplomasi ekonomi terhadap negara-negara di luar ASEAN. Selain itu, kerja sama di bidang pengembangan pertanian dan agro-industri dapat pula memainkan peran penting dalam membantu negara-negara ASEAN yang sedang dilanda krisis ekonomi.

Tantangan terberat pertama bagi Indonesia adalah bagaimana mengubah citra dari negara pemersatu ASEAN, menjadi negara yang menjadi beban ASEAN karena krisis ekonomi dan politik yang sedang dialaminya. Pada pertengahan 1960-an, Indonesia pernah dianggap sebagai "sumber" ketidakstabilan politik di Asia Tenggara, dan sejak akhir 1960-an sampai akhir 1997 Indonesia dipandang sebagai *peace maker* di

ASEAN. Kini, tampaknya, Indonesia dipandang sebagai raksasa Asia Tenggara yang sedang lumpuh dan terluka parah, sehingga perlu dibantu oleh negara-negara Barat dan ASEAN agar dapat sembuh dan bangkit kembali.

Tantangan terberat kedua bagi Indonesia khususnya dan negara-negara ASEAN umumnya adalah bagaimana mencegah Singapura *mengail di air keruh*, yaitu dengan menerima pelarian modal/tabungan dari Indonesia ke negara tersebut tanpa memperhatikan prinsip *mutual respect*, *mutual benefit* dan *shared interests* dengan Indonesia. Pelarian modal dan tabungan itu bukanlah bagian dari investasi intra-ASEAN, melainkan benar-benar *capital flight* dari negara yang sedang dilanda krisis ekonomi kepada negara yang lebih makmur. Ini memang bukan kesalahan Singapura. Indonesia juga harus berintrospeksi apakah selama ini telah dapat menjaga "keamanan manusia" warga negaranya, atau, dengan dalih stabilitas dan keamanan nasional, lebih menonjolkan "keamanan rezim penguasa" sehingga "keamanan politik", "keamanan ekonomi" dan "keamanan masyarakat"-nya terancam.

Terlepas dari berbagai kesimpulan di atas, krisis ekonomi ini akan semakin berat dirasakan oleh ASEAN pada 1999-2000, ketika bantuan asing sudah sulit mengalir dan ekonomi regional masih terpuruk. Itu merupakan periode terberat dalam mempertahankan kepaduan dan solidaritas ASEAN. Meski begitu, sulit dipercaya bahwa ASEAN akan bubar, karena setelah fondasi solidaritas dan kepaduannya dibangun di atas runtuhnya konfrontasi, secara lambat tetapi pasti ASEAN akan bergerak ke arah yang positif.

ASEAN perlu waktu untuk mendinamisasi kembali bentuk kerja samanya. Jika dalam lima tahun mendatang badai krisis ekonomi ini berlalu, dan generasi baru pemimpin ASEAN lebih terbuka dan demokratis, ASEAN tampaknya akan menemukan momentumnya kembali untuk tetap berjaya serta diperhitungkan sebagai asosiasi kerja sama regional antarnegara berkembang di Asia Tenggara yang terpadu.

KEPUSTAKAAN

- Bello, Walden. n.d. "East Asia: On the Eve of the Great Transformation?", *AMPO: Japan Asia Quarterly Review*, Vol. 28, No. 3, hlm. 11-16.
- Bhakti, Ikrar Nusa. n.d. "Forum Regional ASEAN dan Pengaturan Keamanan Regional di Asia Pasifik", *Jurnal Ilmu Politik* No. 16, hlm. 59-72.
- Elek, Andrew and Hadi Soesastro. 1997. *ASEAN, APEC and ASEM: Concentric Circles and "Open Clubs"*, Kuala Lumpur, ISIS Malaysia.
- Ichikawa, Nobuyuki. 1998. "The Financial Crisis in East Asia", *Asia Pacific Review*, Vol. 5, No. 1, Spring/Summer, hlm. 156-157.
- Irvine, Roger. 1982. "The Formative Years of ASEAN: 1967-1975", dalam Alison Broinowski (ed.), *Understanding ASEAN* (London and Basingstoke: Macmillan), hlm. 11-12.
- Luhulima, C.P.F., et. al. 1994. *Seperempat Abad ASEAN* (Jakarta: Proyek Kerja Sama Antar Negara ASEAN Sekretariat Nasional ASEAN Departemen Luar Negeri RI), hlm. 2.
- Shambazy, Budiarto. 1998a. "Non-Intervensi, 'Flexible Engagement', dan Peningkatan Interaksi", *Kompas*, 26 Juli.
- _____. 1998b. "Pemimpin ASEAN Pasca Soeharto, Lee Kuan Yew, dan Mahathir", *Kompas*, 26 Juli.
- Soesastro, Hadi. 1996. "APEC's Contribution to Regional Security: ASEAN and the APEC Processes", dalam Hadi Soesastro and Anthony Bergin (eds.), *The Role of Security and Economic Cooperation Structures in the Asia Pacific Region: Indonesian and Australian Views* (Jakarta-Canberra: CSIS in cooperation with Australian Defence Studies Centre), hlm. 23.
- Thakur, Ramesh. n.d. "From National to Human Security".

Efek Krisis Ekonomi Terhadap Peran dan Tanggung Jawab Indonesia Bagi Upaya Mewujudkan Stabilitas Kawasan*

A. Hasnan Habib

Krisis yang melanda kawasan Asia Pasifik akhir-akhir ini bukan saja membuat Indonesia menderita paling parah dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan, melainkan juga telah merusak citra negara ini baik di mata dunia internasional maupun di masyarakatnya sendiri. Ironisnya, Indonesia yang dulu merupakan pelopor bagi terbentuknya ASEAN dan telah diakui berperan sangat penting dalam mewujudkan stabilitas di kawasan, kini justru menjadi ancaman utama terhadap stabilitas di kawasan. Untuk mengangkat kembali citranya yang terlanjur merosot itu tidaklah mudah. Yang dapat dilakukan Indonesia guna memelihara stabilitas kawasan adalah berupaya mencegah agar negara ini tidak benar-benar menjadi faktor perusak stabilitas, yaitu dengan mengatasi krisis yang sedang dialaminya. Ini hanya dapat dilakukan oleh pemerintah yang memiliki legitimasi dan kredibilitas, baik di dalam negeri maupun di dunia internasional. Sebab, bangsa yang sedang sakit keras dan memerlukan bantuan untuk sembuh jelas tidak mungkin berperan proaktif di arena politik luar negeri.

PERUBAHAN lingkungan strategis global sejak berakhirnya Perang Dingin tidak saja membawa kepada paling tidak empat perkembangan konstelasi dunia seperti yang diungkapkan dalam Kerangka Acuan dari Forum Dialog V Deplu 1998. Lebih mendasar lagi, perubahan lingkungan strategis global juga telah mengubah konsep keamanan yang melandasi perubahan itu sendiri dengan empat perkembangan konstelasi dunia itu. Perubahan itu

belum menemukan bentuk finalnya dan masih banyak didiskusikan, diuraikan dan dibahas cara-cara dan bentuk-bentuk kemungkinan digabungkan ke dalam kerja sama bilateral, regional, antarkawasan dan bahkan, global. Kegiatan-kegiatan intelektual itu terutama menonjol di pertemuan-pertemuan multilateral, khususnya pertemuan-pertemuan "Jalur Dua" di kawasan Asia Pasifik.

Masalah keamanan dan strategi keamanan dewasa ini sudah tidak lagi relevan ditinjau dari sudut suatu negara menyerang negara lain, meskipun di beberapa subkawasan Dunia Ketiga pertimbangan "serang-menyerang" itu masih merupakan masalah keamanan yang utama. Masalah keamanan

* Makalah pada Forum Dialog V Deplu tentang Politik dan Keamanan Regional dalam Era Pasca Perang Dingin dengan Dampak Krisis Ekonomi bagi Stabilitas dan Keamanan Kawasan Asia Pasifik, Bandung, 27-28 Agustus 1998.

sudah jauh lebih kompleks dan luas daripada itu. Masalah ancaman dan strategi mengatasi ancaman tidak lagi terbatas dalam dimensi militer; dimensi militer itu sendiri sudah semakin kurang relevan bahkan mungkin sama sekali tidak efektif dalam menghadapi 1001 macam ancaman keamanan yang sudah sangat multi-dimensional. Perubahan konsep keamanan tidak atau kurang terlihat dalam Kerangka Acuan yang telah dipersiapkan bagi Forum Dialog V tersebut.

Tulisan ini menggunakan konsep keamanan yang sudah berubah itu. Berturut-turut akan dicoba dijelaskan secara ringkas tentang pokok-pokok dari konsep keamanan yang baru, situasi keamanan kawasan Asia Pasifik baik ditinjau dari dimensi ekonomi yang sedang mengalami krisis teramat berat maupun dari dimensi militer-politik, serta krisis sistemik yang sedang melanda Indonesia. Atas dasar itu semua tulisan ini mencoba secara realistis meninjau peran Indonesia dalam upaya "mewujudkan" stabilitas kawasan (Asia Pasifik).

Pengertian Dasar dari "Keamanan Komprehensif"

*Perluasan Arti dan Cakupan "Keamanan"*¹

Seperti telah dikatakan di atas, konsep "keamanan" telah berubah secara mendasar. Apabila sebelumnya konsep itu mengacu kepada ancaman terhadap keamanan negara, yaitu terhadap kedaulatan dan integritas wilayah nasional (*keamanan teritorial*, atau *pertahanan*), sekarang konsep keaman-

an juga mencakup ancaman terhadap ketenteraman dan keamanan hidup manusia sehari-hari (*keamanan manusia*), seperti kelaparan, kemiskinan, kebodohan, penyakit menular (AIDS), pengangguran, penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa (pemerintah) dan alat-alat negara, diskriminasi politik-ekonomi-sosial, migrasi besar-besaran (pelarian/pengungsian), degradasi lingkungan, polusi udara/air, kejahatan terorganisir, obat bius, konflik-konflik SARA, terorisme, perang saudara, disintegrasi sosial, kehidupan sosial-ekonomi yang memburuk, hukum rimba, masa depan yang tidak menentu, dan sebagainya. Pengertian keamanan menjadi sangat luas, yaitu menjadi *keamanan komprehensif* atau *multi dimensi*.

Berbeda dengan keamanan teritorial yang tertuju terhadap wilayah (teritori) dan kedaulatan -- oleh karenanya tidak langsung tertuju kepada manusia -- 1001 macam ancaman kategori kedua itu tertuju langsung kepada manusia, dan merupakan *ancaman non-militer* yang terletak dalam dimensi-dimensi *ekonomi, sosial, kemanusiaan, dan ekologi* (United Nations, 1992). Dengan demikian, konsep keamanan komprehensif meliputi dimensi militer (pertahanan) dan dimensi non-militer. Apabila dalam konsep keamanan teritorial atau pertahanan, sarana utama dalam menghadapi ancaman itu adalah kekuatan militer dan kekuatan senjata yang dikerahkan di medan perang (front militer), dalam konsep keamanan manusia "perang" berlangsung di front ekonomi, sosial dan lingkungan hidup. Dunia tidak akan pernah aman selama manusia, pria dan wanita, tidak merasa aman dan tenteram dalam kehidupannya sebagai individu, dalam masyarakat, dalam negaranya sendiri dan dalam pergaulan antarnegara.

¹Konsep ini secara sepintas telah disinggung dalam Habib (1997).

Mencuat pentingnya konsep keamanan manusia tidak berarti, bahwa dalam era pasca Perang Dingin, konsep keamanan teritorial atau dimensi militer sudah kehilangan relevansinya sama sekali. Usainya Perang Dingin hanya menghilangkan ancaman perang nuklir, tanpa menghapus senjata nuklir itu sendiri. Persetujuan-persetujuan SALT, INF dan START hanya mengurangi senjata nuklir dari dua mantan adidaya saja. Arsenal senjata nuklir negara-negara lain (Inggris, Perancis, Cina) sama sekali tidak disentuh oleh persetujuan-persetujuan itu. Persetujuan-persetujuan NPT dan CTBT hanya melarang proliferasi serta uji coba senjata nuklir, tetapi tidak mengurangnya, apalagi memusnahkannya. Beberapa negara diketahui atau diduga keras masih berambisi membuat senjata nuklir. Dilakukannya percobaan-percobaan peledakan nuklir oleh India yang segera disusul oleh Pakistan beberapa bulan yang lalu mengkonfirmasi dugaan itu. Selain itu senjata pemusnah massa lainnya, seperti senjata kimia, juga masih ada meskipun sudah ada Konvensi Senjata Kimia yang baru mulai berlaku tahun 1997. Demikian pula pengadaan dan peningkatan teknologi senjata konvensional masih tetap berlanjut. Bahkan beberapa negara berkembang telah pula menjadi pemasok senjata konvensional produksi sendiri untuk negara-negara berkembang yang lebih miskin. Mereka bersaing dengan negara-negara pemasok tradisional -- negara-negara industri maju dan mantan negara-negara blok komunis -- yang menjual senjata-senjata surplusnya dengan harga miring, bahkan adakalanya juga dengan sistem imbal-beli. Ancaman agresi dari luar dengan senjata konvensional masih mungkin terjadi, kendati dalam bentuk "konflik tingkat rendah" (*low*

level conflict), terutama antarnegara berkembang di beberapa subkawasan tertentu.

Keamanan Bersama dan Keamanan Koperatif

Berbeda dari era Perang Dingin yang pada tingkat global hanya ada satu ancaman utama, yaitu perang nuklir, dan dengan demikian respons terhadapnya relatif lebih sederhana, dunia pasca Perang Dingin sarat dengan beraneka ragam ancaman dan masalah seperti telah disinggung di atas, yang sering tidak jelas hubungan dan kaitannya satu sama lain. Oleh karena itu jawabannya jauh dari sederhana, dan tidak mungkin diselesaikan secara sendirian. Bentuk ancaman dalam dimensi militer yang paling mencuat pada era pasca Perang Dingin sekarang ini ialah sengketa bersenjata di dalam wilayah nasional sendiri, yaitu sengketa antaretnis, antarsuku, pemberontakan, dan perang saudara. Sejak Perang Dingin II berakhir, lebih dari 20 juta jiwa telah hilang, sebagian besar karena konflik bersenjata di dalam negeri. Dalam tahun 1992 saja, 29 dari 30 sengketa bersenjata di dunia berlangsung dalam dimensi domestik. Di bekas Uni Soviet lebih dari 20 konflik bersenjata telah merenggut ratusan ribuan jiwa dan lebih dari satu juta orang telah menjadi pengungsi (Evans, 1994: 3-5). Sengketa berdarah dalam negeri dengan berbagai intensitas masih tetap terdapat di banyak negara, seperti di Irlandia Utara, Kosovo, Albania, Ceko, Liberia, Kongo, Rwanda, Somalia, Zaire, Aljazair, El Salvador, Kolombia, Peru, Nikaragua, Mexico, Afghanistan, Sri Lanka, Kashmir, Myanmar, Kamboja, Filipina, Indonesia, dan lain-lain.

Ancaman agresi militer dari luar sudah sangat kecil kemungkinannya, karena beberapa alasan:

- Tumbuh dan berkembangnya norma-norma universal yang semakin melandasi hukum internasional yang menentang setiap agresi militer.
- Ekonomi nasional yang kuat, efisien dan mampu bersaing semakin menjadi sarana yang efektif untuk meraih berbagai tujuan, serta melindungi dan memajukan kepentingan-kepentingan nasional dalam hubungan internasional.
- Kekuatan militer semakin tidak efektif dan relevan dalam menyejahterakan dan menjayakan negara dan bangsa.
- Negara-negara dan bangsa-bangsa semakin saling terkait dalam hubungan interdependensi yang semakin kompleks. Agar interdependensi itu dapat berlangsung lebih bermanfaat dan adil, diperlukan kerja sama yang didasarkan atas kesadaran, bahwa hanya dengan bekerja sama maka kesejahteraan dan keamanan bersama dapat diraih. Dalam konteks ini menyerang dan menduduki wilayah negara lain tidak ada gunanya, jika negara itu kemudian tidak mau atau mampu menguasai dan memanfaatkan wilayah yang didudukinya itu. Mantan Uni Soviet telah mengalaminya sendiri di Afghanistan, Israel di Libanon, dan Amerika Serikat di Vietnam.
- Gelombang demokratisasi yang semakin luas meliputi dunia. Pada 1979, 12 dari 19 negara Amerika Latin adalah negara otoriter. Dalam dasawarsa 1990-an semua negara itu, kecuali Kuba, mempunyai Presiden yang dipilih rakyat, meskipun se-

jumlah negara hanya memiliki demokrasi nominal. Juga di Afrika sub-Sahara pada tahun 1991, hampir 3/4 dari 47 negara berada dalam proses liberalisasi politik. Di Asia, Korea Selatan, Taiwan, Thailand dan Filipina juga telah mengalami proses demokratisasi. Sejarah mencatat, bahwa negara-negara demokrasi tidak pernah berperang satu sama lain. Yang berperang adalah antarnegara otoriter atau antara negara otoriter dan negara demokrasi.

- Berkembangnya lembaga-lembaga multinasional, seperti PBB, IMF, Bank Dunia, Bank-Bank Regional, dan organisasi-organisasi kerja sama regional telah membantu mendorong berbagai macam kerja sama internasional.

Piagam PBB membenarkan *pertahanan kolektif* terhadap agresi atau ancaman agresi. Manfaat utama dari konsep pertahanan kolektif ialah penangkalan (*deterrence*). Namun karena adanya sistem veto dalam Dewan Keamanan PBB, pertahanan kolektif itu selama Perang Dingin -- kecuali di Korea -- tidak pernah berjalan. Sejak dasawarsa terakhir mulai berkembang suatu pendekatan baru, yaitu *pendekatan preventif* yang menggantikan *pendekatan penangkalan* dengan berkembangnya konsep keamanan bersama (*common security*). Konsep itu bermakna "menegakkan keamanan *bersama-sama* dengan negara-negara lain -- terutama dengan negara-negara tetangga -- bukan *terhadap* mereka". Keamanan negara-negara lain juga adalah keamanan bagi diri sendiri, dan sebaliknya. Konsep ini menjadi lebih penting lagi, bahkan merupakan suatu keharusan, dalam konsep keamanan komprehensif seperti telah dijelaskan terdahulu.

Dalam menegakkan keamanan bersama itu upaya mencegah jauh lebih penting ketimbang menanggulangnya setelah terjadi. Pendekatan preventif dilakukan oleh para diplomat melalui diplomasi preventif (*preventive diplomacy*). Dengan demikian, politik luar negeri benar-benar merupakan garis pertahanan yang terdepan.

Common security dihasilkan melalui kerja sama keamanan, atau keamanan kooperatif (*cooperative security*). Konsep itu mencerminkan semangat konstruktif dan keterbukaan dalam kebijakan keamanan. Intinya ialah mendahulukan *konsultasi* ketimbang konfrontasi, *menentramkan* ketimbang menangkak, *transparansi* ketimbang pengrahasiaan, *pencegahan* ketimbang penanggulangan, dan *interdependensi* dan *multilateralisme* ketimbang unilateralisme.

Dari konsep-konsep *comprehensive security*, *common security* dan *cooperative security* itu berkembang pemikiran mengenai langkah-langkah pelaksanaannya secara bertahap. Langkah-langkah itu merupakan "upaya membangun semangat saling percaya-mempercayai", atau *confidence building measures* (CBM), yang merupakan balok-balok bangunan (*building-blocs*) dari keamanan bersama. Semangat saling percaya ini lebih-lebih diperlukan dalam dimensi militer, yang dapat diupayakan melalui penerbitan "buku putih pertahanan" setiap tahunnya "Buku putih" itu memuat keterangan-keterangan mengenai politik dan strategi pertahanan nasional, struktur dan jumlah kekuatan, pengadaan sistem senjata, dan lain sebagainya, disertai dengan tujuan-tujuan dan alasan-alasan strategisnya. Dengan membeberkan hal-hal itu, rasa saling curiga terhadap maksud-maksud tersembunyi dari ke-

giatan-kegiatan yang dilakukan dalam dimensi militer, dapat sangat diperkecil, dan bahkan dapat mendorong negara-negara untuk melakukan kerja sama dalam kegiatan-kegiatan itu, yang pada gilirannya akan dapat pula semakin meninggalkan politik militer "keseimbangan kekuatan" yang selama ini mengambil bentuk aliansi-aliansi militer atau pakta-pakta militer.

Perubahan Situasi Keamanan di Asia Pasifik

Ekonomi: Dari Kawasan "Mukjizat" Menjadi Kawasan Terpuruk

Asia Pasifik: Dinamo Ekonomi Dunia

Dominasi negara-negara Barat dalam ekonomi dunia yang telah berlangsung lebih dari 150 tahun telah melemah sejak dekade 1980. Pusat gravitas ekonomi beralih dari Barat (Eropa dan Amerika Serikat) ke Timur (Asia). Beberapa negara industri baru (NIB) di Asia Timur, dikenal dengan julukan "4 macan Asia" melejit muncul memperkecil ketinggalannya dari negara-negara maju Barat, disusul tak jauh di belakang oleh beberapa negara calon NIB Asia lainnya. Seperti diketahui, sejak akhir dasawarsa 1980 kawasan Asia Pasifik merupakan kawasan pertumbuhan dengan dinamika ekonomi tertinggi di dunia, yang menjanjikan abad ke-21 sebagai "Abad Asia Pasifik". Betapa menonjolnya dinamika dan pertumbuhan ekonomi di Asia itu dapat dilihat pada Tabel 1.

Selama Perang Dingin, di Asia Pasifik tidak terdapat kerja sama multilateral ekonomi kawasan. Bahkan ide atau gagasan untuk itu pun tidak ada. Baru pada paro kedua dasa-

Tabel 1
PERTUMBUHAN PDB RIIL
(% rata-rata/tahun)

	1974-1993	1994-2003
Negara Industri Maju	2,9	2,7
Negara Berkembang	3,0	4,8
di antaranya:		
• Asia Timur	7,5	7,6
• Asia Selatan	4,8	5,3
• Amerika Latin	2,6	3,4
• Eropa Timur dan mantan Uni Soviet	1,0	2,7
• Afrika Sub-Sahara	2,0	3,9
• Timur Tengah dan Afrika Utara	1,2	3,8

Sumber: World Bank.

warsa 1960-an muncul berbagai pikiran dan penjajagan kemungkinan kerja sama yang akan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa-bangsa di kawasan ini. Pikiran dan gagasan itu untuk pertama kalinya dicetuskan di Jepang dan segera mendapat sambutan di Australia, Amerika Serikat dan Korea Selatan. Para pengusaha Jepang dan Australia pulalah yang pertama kali membentuk lembaga kerja sama bisnis, *the Pacific Business Co-operation Committee* (PBEC) pada tahun 1967 dengan lima Komite Nasional (Amerika Serikat, Australia, Kanada, Jepang, Selandia Baru). Pada tahun yang sama juga lahir *the Association of South East Asian Nations* (ASEAN), suatu organisasi subregional Asia Tenggara yang benar-benar lahir atas inisiatif negara-negara Asia Tenggara itu sendiri, bukan atas sponsor negara luar mana pun. Tetapi kelahiran ASEAN, meskipun secara deklaratoris bertujuan untuk kerja sama ekonomi, sosial dan kultural, namun dilandasi oleh hasrat yang besar untuk menciptakan stabilitas, keamanan dan perdamaian di subkawasan Asia Tenggara. Dengan kata

lain, stabilitas-keamanan-perdamaian regional hendak dicapai melalui kerja sama di bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan. Suatu pikiran yang jauh mendahului waktunya, yang sudah memasuki alam pikiran konsep keamanan komprehensif, atau multidimensi, dengan menciptakan keamanan (dan kesejahteraan) bersama melalui kerja sama keamanan (keamanan koperatif). Pandangan jauh ke depan itu *nota bene* lahir dalam era Perang Dingin yang sedang berkecamuk di mana bagian terbesar dunia masih berpikir dalam kerangka kekuatan militer.

Pemikiran-pemikiran dan langkah-langkah untuk merealisasikan kerja sama ekonomi yang meliputi kawasan Asia Pasifik keseluruhan yang dipelopori oleh para pengusaha, kemudian juga melibatkan para cendekiawan dan para pejabat pemerintah -- masing-masing dalam kapasitas pribadi -- menghasilkan terbentuknya *the Pacific Economic Co-operation Conference* (PECC) pada tahun 1988, suatu badan non-pemerintah atas prakarsa PM Ohira dari Jepang dan PM Fraser dari Australia. PECC diharapkan akan menjadi mekanisme regional untuk memajukan kerja sama ekonomi dan integrasi ekonomi berdasarkan prinsip pasar.

Berkat kegigihan PM Hawke dari Australia dengan dukungan kuat dari Jepang dan aktivitas PECC, maka kendati pada permulaannya ASEAN, termasuk Indonesia tidak terlalu antusias terbentuklah forum Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (*Asia Pacific Economic Co-operation/APEC*). Forum ini merupakan forum kerja sama antarpemerintah, karena tujuan-tujuan seperti dicangkan semula oleh pencetus-pencetus gagasan PECC hanya akan berhasil optimal, jika pemerintah negara-negara Asia Pasifik juga dilibatkan dalam upaya kerja sama eko-

nomi itu. APEC segera disusul dengan terbentuknya pula Forum Bisnis Pasifik (*the Pacific Business Forum/PBF*, sekarang menjadi *APEC Business Advisory Council* (ABAC) sebagai mitra dan pelaksana kebijakan APEC di lapangan. Dengan demikian sekarang terdapat 3 badan kerja sama ekonomi yang meliputi seluruh kawasan Asia Pasifik:

- PECC (non-Pemerintah: Track II) dengan anggota-anggota bersifat "tripartit" (pakar/akademisi, pengusaha, pejabat pemerintah dalam kapasitas pribadi), yang berfungsi memberi masukan kepada APEC mengenai perkiraan-perkiraan ekonomi kawasan, pembuatan konsepsi-konsepsi, perumusan-perumusan kebijakan, dan sebagainya. Jadi, PECC merupakan semacam *think-tank* dari APEC. PECC sekarang sudah mempunyai 22 Komite Nasional (Amerika Serikat, Australia, Brunei Darussalam, Kanada, Chile, Cina, Cina Taipei, Kolombia, Hongkong, Indonesia, Jepang, Korea Selatan, Malaysia, Mexico, Negara-negara Kepulauan Forum Pasifik Selatan, Selandia Baru, Peru, Filipina, Rusia, Singapura, Thailand, Vietnam).
- APEC (Pemerintah: Track I) beranggotakan 18 ekonomi (6 ASEAN + 6 mitra dialog ASEAN; dan negara-negara pendiri lainnya: Chile, Hongkong, Mexico, RRC, Taiwan, PNG).
- ABAC, badan-badan usaha pelaksana dalam mencapai tujuan-tujuan kebijakan APEC.

Di samping itu terdapat pula ASEAN yang telah sepakat merealisasikan gagasan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (*ASEAN Free Trade Area: AFTA*) pada

akhir tahun 2003. Peran ASEAN dengan mitra bisnisnya, ASEAN CCI (*ASEAN Chambers of Commerce and Industry*), adalah sangat penting dan bahkan menentukan dalam konteks APEC dan PBF. Semuanya itu memberi prospek kepada meningkatnya kerja sama dan saling ketergantungan ekonomi negara-negara Asia Pasifik yang saling berbeda hampir di segala bidang, namun semakin terintegrasi secara ekonomi, khususnya dalam perdagangan dan investasi.

Kerawanan-kerawanan Akibat Pertumbuhan dan Dinamika Ekonomi yang Tinggi

Pertumbuhan dan kinerja ekonomi yang terus meningkat tinggi itu pada saat yang bersamaan menimbulkan berbagai kerawanan, yang dapat menjelma menjadi ancaman terhadap keamanan ekonomi, lingkungan, dan sosial, jika tidak segera diatasi. Di antaranya dapat disebut hal-hal sebagai berikut:

- Masalah *defisit energi*. Kawasan Asia diproyeksikan akan menjadi kawasan defisit energi, dalam 2-3 dasawarsa mendatang, sehingga akan dapat mempertajam persaingan antarnegara Asia Pasifik sendiri dalam memenuhi kebutuhan energinya masing-masing di samping meningkatkan ketergantungan Asia kepada sumber-sumber energi tak terbarukan itu dari kawasan Timur Tengah, yaitu subkawasan Teluk. Bagi Asia ketergantungan ini meningkat 2 kali lipat setiap 12 tahun, dibandingkan dengan dunia yang meningkat 2 kali lipat setiap 28 tahun. Peningkatan konsumsi terbesar ialah pada minyak bumi.²

²Lihat selanjutnya Habib (1997).

- Masalah *peningkatan permintaan pangan*. Peningkatan permintaan pangan disebabkan oleh meningkatnya taraf hidup rakyat banyak, di samping pertumbuhan jumlah penduduk.
- Meningkatnya masalah *urbanisasi*. Urbanisasi akan meningkat cepat, dengan segala problema yang terkait, seperti kejahatan yang semakin meluas dan masalah polusi yang semakin berat (berdasarkan perkiraan, di Asia sudah terdapat 13 dari 55 kota di dunia yang termasuk kategori paling berpolusi).
- *Dislokasi komunitas-komunitas dan pola-pola tatanan sosial*. Mobilitas penduduk yang meningkat tidak hanya intra-negara tetapi juga antarnegara dalam suatu kawasan, akan mempunyai efek negatif berupa meningkatnya kejahatan dan ketidakstabilan.
- *Berkurangnya wilayah-wilayah hutan dan persediaan ikan*. Dengan pertumbuhan ekonomi dunia tercepat di Asia selama 20-25 tahun terakhir, wilayah hutan di Asia diperkirakan telah berkurang dengan 50 persen -- terparah ialah di Asia Tenggara yang telah menimbulkan degradasi -- demikian pula stok ikan yang juga diperkirakan telah berkurang dengan persentase sama (Clad and Medina, 1996: 52-71). Persaingan memperoleh akses ke sumber-sumber daya alami ini akan menajam, terutama mengenai sumber-sumber daya laut (*marine resources*). Kecuali jika berhasil dilakukan perubahan-perubahan pola penggunaan energi (kayu adalah sumber daya energi utama bagi penduduk di daerah-daerah pedalaman), tingkat degradasi lingkungan akan semakin parah.

Dari beberapa contoh di atas jelaslah, bahwa masalah keamanan sekarang ini semakin bergeser ke dimensi-dimensi non-militer, yang dalam masa-masa mendatang akan menjadi lebih serius lagi, jika tidak ditemukan jawaban bersama yang memadai. Sifat transnasional dari masalah-masalah keamanan itu telah semakin menanamkan kesadaran di kalangan negara-negara di kawasan ini, terutama di Asia Tenggara tetapi juga di Jepang dan RRC untuk meninjau keamanan regional tidak hanya secara tradisional dari dimensi militer, melainkan juga harus malahan lebih penting lagi mencakup dimensi-dimensi non-militer, terutama dimensi-dimensi ekonomi, lingkungan, sosial, dan lain-lain

Asia Pasifik: Kawasan Ekonomi Terpuruk, Krisis Sosial, Gejolak Politik, Kekuasaan IMF

Sejak pertengahan 1997 lalu, Asia Pasifik seperti dilontarkan kembali 30 tahun ke belakang, sewaktu kawasan ini menjadi kawasan krisis dunia. Hanya dalam waktu satu tahun saja, kawasan yang permulaan tahun lalu masih merupakan dinamo ekonomi dunia itu jatuh terpuruk begitu dalamnya. Tabel 2 memberi gambaran prospek pertumbuhan ekonomi Asia jangka pendek.

Apa yang telah terjadi? Mengapa ekonomi-ekonomi di kawasan ini yang tadinya terlihat demikian tegar dan cemerlang ternyata begitu rapuh? Para ahli masih mencoba meneliti secara lebih terinci apa sebenarnya yang telah memporakporandakan ekonomi Asia Pasifik. Untuk sementara pen-dapat umum menunjuk kepada hal-hal berikut:

- *crony capitalism* (KKN) sebagai biang keladinya; bersamaan dengan
- tidak adanya transparansi lembaga-lembaga keuangan;
- kolusi pemerintah-bisnis;
- korupsi; dan
- tidak hanya *accountability* dari para penguasa politik dan ekonomi.

Rupanya semua faktor negatif di atas merupakan praktik-praktik di hampir seluruh kawasan Asia. Bahkan Indonesia dipersepsikan sebagai salah satu negara yang terberat mengidap penyakit itu di seluruh dunia. Tetapi faktor-faktor tersebut saja tidak cukup kuat untuk menghempaskan seluruh kawasan ini ke dalam jurang keterpurukan yang begitu dalam, karena penyakit-penyakit serupa juga sudah ada selama dasawarsa-dasawarsa sewaktu kawasan ini merupakan kawasan "mukjizat".

Tabel 2
PROYEKSI PERTUMBUHAN EKONOMI ASIA
(dalam persen)

Negara/Kawasan	1997	1998	1999
Asia Timur			
RRC	8,8	7,3	7,6
Hongkong	5,3	-1,3	1,0
Jepang	0,9	-0,5	0,9
Korea Selatan	5,5	-3,8	1,4
Taiwan	6,8	5,3	5,7
Asia Tenggara			
Thailand	-0,3	-6,4	-0,2
Vietnam	8,5	7,5	7,5
Malaysia	7,8	-1,7	0,5
Indonesia	4,6	-13,4	-0,2
Singapura	7,8	1,2	2,0
Filipina	5,1	-1,7	3,5
Asia Pasifik	2,5	-0,1	1,8
Amerika Latin	5,1	3,2	4,2
Eropa Timur	3,0	2,9	3,4

Sumber: Consensus Economics/AWJS/Rtr.

Kendati terdapat pembenaran faktor KKN sebagai faktor yang merontokkan ekonomi Asia, banyak analis berkesimpulan bahwa perang lebih besar dimainkan oleh arus modal global tanpa kendali. Seperti halnya krisis keuangan di Mexico tahun 1994, krisis Asia ini pada dasarnya juga akibat dari menjagatnya pasar-pasar uang dan modal.

Analisis mendalam menyimpulkan, bahwa peran sentral dalam proses pembangunan di Asia -- terutama di Asia Tenggara -- tidaklah terutama dipikul oleh tabungan domestik melainkan oleh infus modal asing dalam jumlah sangat besar. Dalam tahun-tahun akhir 1980-an, pertumbuhan kawasan ini sangat bergantung pada investasi langsung Jepang. Pada waktu aliran modal Jepang mulai menurun pada tahun-tahun permulaan 1990-an, para elit dan teknokrat mencari sumber-sumber modal asing lainnya. Mereka menemukannya pada para investor portfolio dan bank-bank besar internasional yang sedang menjajagi kesempatan-kesempatan di seluruh dunia dengan mencari alternatif-alternatif bagi tingkat suku bunga dan tingkat ROI yang rendah di pasar saham di New York, London, dan Tokyo (Bello, 1998). IMF berperan penting dalam hal ini dengan mendesak para pemegang kebijakan (pemerintah) untuk me-liberalisasi *capital account* dan membuka lebih besar lagi sektor finansial bagi partisipasi asing. Dengan meninggikan tingkat bunga dan menjalankan kebijakan nilai tukar tetap (*fixed exchange rate*) antara mata uang lokal dan dolar AS, investor asing memperoleh jaminan terhadap risiko devaluasi yang akan merugikan investasi mereka.

Resep ini berhasil besar dalam memasukkan arus modal. Menurut *Institute of Inter-*

national Finance di Washington, *net private capital flows* ke Indonesia, Malaysia, Filipina, Thailand dan Korea melonjak dari US\$40,5 milyar pada tahun 1994 menjadi US\$77,4 milyar tahun 1995 dan US\$93 milyar tahun 1996. Masalahnya ialah, bahwa bagian terbesar dari dana ini adalah modal spekulatif dan berjangka pendek yang mencari keuntungan sebanyak mungkin dalam waktu secepat mungkin. Dengan pemerintah yang tidak/sangat kurang mengawasi arus modal itu dan sangat kurangnya pengalaman dalam mengendalikan arus modal masuk yang demikian besarnya, modal asing itu tidak masuk ke dalam sektor-sektor produktif dari ekonomi seperti pertanian dan manufaktur, tetapi ke pasar modal dan saham, *consumer financing*, dan termasuk sekali, ke *real estate*.

Semuanya itu menimbulkan akibat-akibat negatif, seperti jatuhnya sektor properti, meningkatnya *non-performing loans*. Gempa keuangan bermula di Bangkok; modal asing mulai lari ke luar pada tahun 1997, pada mulanya situasi relatif masih cukup tenang. Tetapi kemudian terjadi *stampede* dengan akibat berupa bencana besar, karena ulah para spekulan uang yang melempar mata uang baht dalam jumlah luar biasa besarnya berdasarkan perkiraan, bahwa baht pasti akan didevaluasi. Inilah yang mencetuskan *currency crash* dan *krisis moneter*. Polanya pada dasarnya serupa dengan yang terjadi di Jakarta, Manila dan Kuala Lumpur. Seluruh kawasan mengalami destabilisasi hebat. Jatuhnya nilai mata uang lokal berkisar antara 30-80 persen. Skala destabilisasi yang disebabkan oleh kepanikan itu tercermin pada angka-angka berikut: dari *net inflow* sebesar US\$93 milyar tahun 1996 modal swasta ke lima

negara Asia yang paling menderita krisis berubah menjadi *net outflow* sebesar US\$12 milyar tahun 1997.

Krisis moneter yang melanda kawasan seperti air bah, memerlukan kepemimpinan yang mampu merencanakan dan mengimplementasikan respons strategis yang komprehensif. Tetapi justru yang terlihat ialah kegagalan kepemimpinan. Dengan kepemimpinan yang tidak efisien, krisis menimbulkan gejolak-gejolak sosial dan politik, dan di Indonesia bahkan sampai menggulingkan Presiden Soeharto yang telah berkuasa selama 32 tahun tanpa ada satu kekuatan pun yang sebelumnya mampu menantanginya. Kelemahan kepemimpinan itu pula yang memaksa semua pemerintah kecuali Malaysia meminta pertolongan dan bantuan IMF dalam mengatasi kesulitan moneter dan ekonomi. Badan internasional ini segera menghimpun paket-paket pertolongan sejumlah US\$120 milyar untuk Korea, Indonesia dan Thailand dan sejak itu IMF memainkan peran sangat menentukan dalam upaya membantu Asia keluar dari krisis, di bawah kritik-kritik tajam dari pihak-pihak yang anti IMF, tidak saja dari dalam kawasan tetapi juga dari banyak pengamat dunia maju sendiri.

Hanya satu pemerintah saja yang bertindak tepat dan bertanggung jawab, yaitu RRC. Negara ini bahkan menyumbang kepada dana-dana penyelamat untuk Thailand, Indonesia dan Korea. Ia juga menyatakan kesediaannya menggunakan dana-dana dari cadangan devisanya untuk mendukung gagasan mendirikan *Asian Monetary Fund* (yang belum terlaksana). Negara ini juga menahan diri untuk tidak mendevaluasi mata uangnya, *renminbi*, agar tidak menghambat pemulihan negara-negara tetangganya

melalui pendekatan ekspor (*export-led recovery*).

Dengan semua kelemahan dan kegagalan tersebut sehingga telah menciptakan *krisis sistemik* yang belum ada presedennya dalam sejarah, maka krisis ekonomi (sebagian dari krisis sistemik) yang sudah memasuki tahun kedua, kelihatannya mungkin akan memburuk menjadi *depresi regional* setelah ekonomi Jepang berhenti berfungsi sebagai lokomotif ekonomi Asia. Seperti Amerika Latin dalam dasawarsa 1980, Asia menghadapi suatu bencana yang mungkin juga akan berlangsung satu dasawarsa, bahkan mungkin lebih lama.

"Mukjizat" Asia sudah berakhir. Pekerjaan rumah sangat berat menunggu, tidak saja dalam negara-negara Asia itu sendiri, tetapi juga bagi lembaga-lembaga kerja sama ekonomi yang ada, seperti ASEAN, APEC, dan AFTA. Lembaga-lembaga multilateral ini menghadapi ujian terberat yang akan menentukan relevan/tidaknya badan-badan kerja sama itu, yang pada gilirannya akan menentukan masa depan kawasan Asia Pasifik. Semua kerawanan dari "kemukjizatan Asia" sebelumnya sekarang menjelma menjadi *ancaman terhadap keamanan kawasan dimensi non-militer*.

Keamanan Militer-Politik Kawasan Asia Pasifik

Situasi Umum Keamanan Militer-Politik

Berakhirnya Perang Dingin mengubah keseimbangan kekuatan dari negara-negara besar di Asia Pasifik secara mendasar. Dengan hilangnya Uni Soviet dan dengan "terbenamnya" Rusia dalam masalah-masalah politik, sosial dan ekonominya sendiri pa-

ling tidak untuk masa 10-15 tahun mendatang kalau tidak lebih lama -- dan dengan semakin berkurangnya kehadiran fisik militer Amerika Serikat di kawasan yang luas ini, perubahan keseimbangan kekuatan membuat sosok RRC menjadi "sesuatu yang menggelisahkan". Dengan pertumbuhan ekonominya yang menakjubkan selama kira-kira dua windu, bahkan masih tetap tumbuh dalam krisis yang melanda seluruh Asia, sehingga semakin memperbesar peluang keberhasilan program modernisasi Angkatan Perangnya, ditambah dengan kemampuan nuklir serta hak vetonya di DK-PBB -- satu-satunya negara Asia -- maka ia berada pada jalur menuju status negara adikuasa tiga-dimensi, seperti Amerika Serikat. Keadaan ini menimbulkan "kecemasan" di banyak negara di kawasan, bahwa raksasa komunis itu akan memanfaatkan keadaan untuk menjalankan politik keamanan yang hegemonistik di kawasan. Kekhawatiran itu timbul melihat sikapnya dalam masalah Taiwan, klaimnya mengenai gugusan Kepulauan Senkaku di Laut Cina Timur, Kepulauan Spratly dan Paracel serta hampir seluruh Laut Cina Selatan, sehingga menimbulkan ketegangan dalam hubungannya dengan Jepang dan hampir semua negara ASEAN.

Masih berlanjutnya serangkaian aliansi militer bilateral di kawasan serta multilateral FPDA dari masa Perang Dingin -- yang semuanya adalah sistem aliansi "Barat" dalam kerangka sistem *hub and spokes* dari Amerika Serikat -- barangkali dapat dipandang sebagai wujud "keprihatinan" negara-negara itu terhadap ketidakpastian politik-militer-keamanan Cina dalam masa mendatang setelah menjadi negara adidaya tiga-dimensi. Pada sisi lain juga terjadi per-

baikan hubungan signifikan antara Cina dengan Amerika Serikat, Rusia Jepang, ASEAN dan Uni Eropa, terutama sejak tahun 1997 lalu. Demikian pula Cina bersama Kazakhstan, Kyrgyzstan, Rusia dan Tajikistan melakukan pertemuan dan mengeluarkan pernyataan bersama yang menjanjikan suatu pendekatan baru bagi stabilitas dan keamanan di daerah-daerah perbatasan bersama negara-negara itu.

Di samping "titik-titik panas" tradisional yang masih tetap belum berhasil didinginkan (Semenanjung Korea, RRC-Taiwan, Kepulauan Spratly) dan pertikaian perbatasan yang juga merupakan permasalahan "tradisional" (Cina dan India, Jepang dan Cina, Jepang dan Rusia, Cina dan Vietnam, dan juga antara beberapa negara ASEAN), terdapat beberapa *problem* yang berpotensi membawa dampak negatif terhadap stabilitas dan keamanan kawasan. Di antaranya ialah "promosi" India dan Pakistan menjadi negara-negara nuklir baru; "Kambodja pasca Pemilu"; Myanmar yang mengalami sengketa antara Pemerintah Militer dan NLD (*National League for Democracy*) yang telah memenangkan Pemilu 1990 dengan sangat meyakinkan, namun tetap ditindas dan tidak diberi haknya oleh pemerintah; semakin menimbulkan keadaan yang mengancam daerah Thailand yang berbatasan di samping berpotensi mencetuskan ledakan sosial. Kecuali hal-hal itu, pada dasarnya suasana relatif stabil dan terkendali.

Lahirnya ASEAN Regional Forum (ARF)

ASEAN yang terbentuk pada tahun 1967, meskipun pertimbangan utamanya ialah faktor keamanan -- yaitu stabilitas, perdamaian dan keamanan di Asia Tenggara

-- namun secara resmi bertujuan memajukan kerja sama ekonomi, sosial dan budaya. ASEAN tidak merupakan lembaga kerja sama politik, apalagi pertahanan keamanan, meskipun sejak pertemuan KKT ASEAN di Singapura tahun 1992, ASEAN mengambil keputusan penting untuk juga melakukan kerja sama politik dan keamanan, tidak saja intern antarnegara anggota ASEAN, tetapi juga dengan negara-negara mitra dialog dengan memanfaatkan forum ASEAN-PMC.

Pendekatan Ketahanan Nasional dan Ketahanan Regional ASEAN, informalitas interaksi antarnegara ASEAN dan solidaritas ASEAN yang tumbuh berkat frekuensi interaksi yang semakin tinggi dalam segala bidang -- termasuk pertahanan keamanan, walaupun sebelumnya bersifat bilateral dan "di luar payung ASEAN" -- dan sukses "intervensi" ASEAN dalam sengketa Kambodja, membuat ASEAN berhasil memelihara stabilitas dan perdamaian dalam lingkungan/subkawasannya sendiri. Keberhasilan itu meningkatkan gengsi ASEAN di arena internasional. ASEAN membuktikan, bahwa dengan "cara ASEAN", enam negara berkembang berhasil membangun suatu komunitas bangsa di sebagian subkawasan Asia Tenggara yang mungkin dapat disebut komunitas keamanan (*security community*) sesuai pengertian Karl Deutsch.³

³Pengertian inti dari suatu "komunitas keamanan" itu ialah suatu komunitas negara-negara yang satu sama lain sudah merasa sangat dekat sekali, karena mempunyai kepentingan bersama dan saling ketergantungan meliputi seluruh spektrum dan dimensi keamanan dalam arti luas, sehingga tidak lagi dapat dibayangkan negara-negara itu menggunakan kekerasan dalam menyelesaikan perbedaan pendapat antara mereka masing-masing. Lihat Deutsch et. al. (1957).

Perkembangan perubahan keseimbangan kekuatan yang mendasar seperti telah dijelaskan di atas serta ketidakpastian situasi kawasan pada umumnya, memaksa ASEAN menoleh ke luar kawasannya sendiri -- Asia Tenggara -- ke kawasan Asia Pasifik keseluruhan. Sebab Asia Tenggara merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari Asia Pasifik keseluruhan, khususnya dari subkawasan Asia Timur Laut dengan situasi keamanan yang lebih gawat ketimbang Asia Tenggara, sedangkan di subkawasan itu tidak ada lembaga seperti ASEAN. Australia, negara tetangga terdekat Indonesia, juga sangat berkepentingan dengan kawasan Asia Pasifik yang stabil, aman dan damai, dan secara realistis menilai bahwa sistem-sistem keamanan yang ada jauh dari memadai. Pada tahun 1990 negara itu mengajukan saran pembentukan suatu forum dialog Asia Pasifik menurut model CSCE (*Conference on Security and Co-operation in Europe*), yang sekarang telah menjadi OSCE (*Organization for Security and Co-operation in Europe*), yaitu CSCA (*Conference on Security and Co-operation in Asia*). Gagasan itu langsung ditolak oleh ASEAN atas dasar pertimbangan, bahwa masalah-masalah keamanan di Asia jauh berbeda daripada di Eropa dan oleh karena itu model Eropa tidak cocok untuk kawasan ini.

Namun, ASEAN sendiri ingin "membagi" pengalamannya dengan negara-negara lain di kawasan Asia Pasifik. Pada tahun 1991 ASEAN mengambil langkah memperluas cakupan dialog regionalnya (ASEAN-PMC) dengan mengundang Rusia, Vietnam dan Cina untuk menghadiri forum dialog tahunan sebagai peninjau. Rapat tahunan para Menlu ASEAN tahun 1993 berse-

pakat untuk membentuk suatu Forum Asia Pasifik, yang dinamakan ARF (*the ASEAN Regional Forum*) sebagai implementasi dari keputusan KTT ASEAN di Singapura tahun 1992. Rapat pertama ARF berlangsung di Bangkok pada tahun 1994. Keanggotaan ARF berkembang menjadi 21 negara (10 negara Asia Tenggara, Amerika Serikat, Australia, Kanada, Uni Eropa, India, Jepang, Korea Selatan, Selandia Baru, PNG, RRC, Rusia). Pada pertemuan ARF ke-5 di Manila, 27 Juli 1998, Mongolia menjadi anggota terbaru ARF sehingga keanggotaan forum kerja sama ini menjadi 22 negara.

ASEAN memegang kendali forum itu dan dengan memanfaatkan pengalamannya sendiri selama ini, mencoba memberlakukan "gaya ASEAN" dalam kegiatan-kegiatan ARF. Untuk pertama kalinya dalam sejarah dunia, sekumpulan negara lemah/kecil/berkembang memegang kendali kerja sama politik-keamanan secara informal, dalam suatu kawasan yang terdiri dari empat pusat kekuasaan global -- Amerika Serikat, Uni Eropa, Rusia, RRC -- dan tiga negara maju non-Asia (Kanada, Australia, Selandia Baru). Yang sangat menarik ialah, bahwa masih ada saja permintaan untuk menjadi anggota ARF dari negara-negara yang tidak berada dalam kawasan ini, yaitu Perancis dan Inggris, karena kedua negara merasa tidak/kurang terwakili oleh hanya satu wakil dari Uni Eropa.

ARF bukan merupakan organisasi dan mekanisme penyelesaian sengketa, melainkan tujuannya ialah *menciptakan suatu lingkungan suasana saling percaya* dan dengan demikian mengurangi kemungkinan terjadinya sengketa bersenjata. Ia lebih merupakan forum dan sarana diplomasi (di-

plomasi preventif) yang mencoba menangani masalah *power* yang merupakan faktor sangat penting dalam sistem internasional yang anarkis tanpa ada pikiran untuk membentuk pertahanan maupun keamanan kolektif. Apakah ASEAN sendiri dengan "gaya ASEAN" itu akan berhasil dalam eksperimen ini, akan sangat tergantung dari konsistensi negara-negara ASEAN sendiri dengan "gaya ASEAN" itu yang dalam lingkungannya sendiri telah membuahkan hasil.

Sementara itu -- seperti dalam kerja sama bidang ekonomi -- pemikiran dan gagasan kerja sama regional bidang keamanan juga dicetuskan oleh badan-badan non-pemerintah, khususnya oleh *think-tanks* dari lingkungan ASEAN, dikenal dengan ASEAN-ISIS (*ASEAN Institutes for Strategic and International Studies*), bersama dengan beberapa badan pemikir serupa dari negara-negara maju seperti Australia, Selandia Baru, Amerika Serikat, Korea Selatan, dan Jepang. Sadar akan pentingnya kerja sama di bidang keamanan (pertahanan), dan tidak cukup hanya kerja sama di bidang ekonomi, ASEAN-ISIS dan badan-badan sejenis non-ASEAN seperti disebut di atas, mengambil prakarsa membentuk suatu "Dewan Kerja Sama Keamanan di Asia Pasifik", atau CSCAP (*Council for Security Cooperation in Asia Pacific*). Maka, seperti di bidang kerja sama ekonomi di mana terdapat dua lembaga, satu resmi (Pemerintah), satu tidak resmi ("swasta"), di bidang kerja sama keamanan (pertahanan) pun terdapat dua lembaga, satu resmi (ARF: Track I), satu tidak resmi (CSCAP: Track II).

Gangguan Keamanan Politik-Militer di Asia Tenggara/ASEAN

Kendati perkembangan yang cukup membesarkan hati di atas, namun menjelang dan dalam era krisis sistemik yang sedang berkecamuk di kawasan ini, khususnya di Asia Tenggara, terjadi peristiwa-peristiwa yang mengganggu -- dan berpotensi -- mengancam stabilitas di subkawasan, atau paling tidak mengancam kelangsungan solidaritas ASEAN serta lebih memantapkan terbentuknya "komunitas keamanan" Asia Tenggara/ASEAN. Terpenting di antara peristiwa-peristiwa tersebut adalah:

- Kebakaran hutan di Kalimantan tahun 1976 yang sangat mengganggu kesehatan penduduk di Malaysia, Singapura, Filipina. Bantuan dalam berbagai bentuk berdatangan dari negara-negara tetangga, terutama Malaysia, Singapura, Australia, tetapi juga dari negara-negara jauh, seperti Amerika Serikat, Jepang, dan lain-lain. Berulangnya kembali kebakaran hutan itu tahun 1997 lalu memberi kesan negatif bahwa pemerintah tidak menunjukkan rasa tanggung jawabnya terhadap kewajibannya melestarikan hutan hujan tropis yang merupakan paru-paru dunia. Demikian pula pemerintah dianggap seolah-olah tidak peduli akan kepentingan penduduk negara-negara tetangga, dan menganggap masalah itu termasuk "kedaulatan nasional" kita sendiri, dan tidak mentolerir "intervensi" dari luar.
- Berlanjutnya penindasan demokrasi di Myanmar yang berdampak semakin banyaknya pengungsian ke wilayah perbatasan Thailand sehingga mengancam

kehidupan bertetangga di antara kedua negara anggota ASEAN itu; dalam hal ini pun, upaya Thailand untuk melakukan sesuatu yang perlu demi kepentingan bersama kedua negara bertetangga itu dan -- dalam hubungan lebih luas -- demi kepentingan ASEAN keseluruhan, ditolak oleh negara-negara ASEAN lainnya -- kecuali Filipina -- sekali lagi dengan alasan "intervensi".

- Mendinginnya -- untuk tidak dikatakan memburuknya -- hubungan antara Malaysia-Singapura dan Singapura-Indonesia. Mendinginnya hubungan Malaysia-Singapura dipicu oleh soal "kecil" dipindahkannya pos imigrasi Singapura yang tadinya bersama pos imigrasi Malaysia berada di stasiun Tanjong Pagar ke fasilitas modern lebih dekat ke perbatasan Malaysia. Sedangkan hubungan Singapura-Indonesia mendingin karena kurangnya kepekaan Lee Kuan Yew sewaktu Habibie disebut-sebut akan jadi Wakil Presiden; juga karena "terlambatnya" realisasi bantuan keuangan Singapura sebagaimana yang dijanjikan oleh Goh Chok Tong kepada mantan Presiden Soeharto langsung setelah Indonesia kena krisis moneter, tetapi setelah Habibie jadi Presiden janji bantuan itu ternyata tidak ada kelanjutannya. Habibie merasa sangat tersinggung dengan hal-hal tersebut.
- Beberapa peristiwa penting di Indonesia, seperti semakin parahnya krisis moneter yang telah berkembang menjadi krisis total (krisis sistemik) dengan segala kemungkinan yang dapat terjadi -- termasuk "meledaknya" tatanan sosial dan politik -- di negara terbesar di Asia Tenggara itu yang dipandang sebagai

ancaman terbesar sekarang ini terhadap stabilitas Asia Tenggara. Indonesia memiliki citra terjelek dewasa ini yang tidak pernah dialami sebelumnya. Hal itu ditimbulkan oleh peristiwa-peristiwa traumatik pertengahan Mei 1998 setelah sebelumnya terjadi berbagai ledakan sosial di berbagai daerah. Dalam peristiwa-peristiwa tersebut pemerintah dipandang tidak mampu memelihara stabilitas, sedangkan ABRI dituding sebagai biang keladi dalam terjadinya tindakan-tindakan brutal berbau SARA dan pelecehan hak-hak asasi manusia, khususnya terhadap golongan etnis keturunan Cina. Khusus pelecehan HAM terhadap golongan etnis keturunan Cina ini telah memicu demonstrasi-demonstrasi di AS, Kanada, RRC, Hongkong, Taiwan, dan lain-lain terhadap perwakilan-perwakilan RI setempat. Bahkan, Taiwan telah menangguk rencana bantuan 200.000 ton beras untuk Indonesia (*Suara Pembaruan*, 23 Agustus 1998).

- Pergantian kepemimpinan nasional di Indonesia, Filipina dan sebentar lagi di Kamboja yang belum diketahui tingkat komitmen mereka terhadap ASEAN.

Indonesia dalam Krisis Sistemik

Gambaran Umum

Krisis yang semula merupakan efek penularan (*contagion effect*) dari krisis moneter mata uang baht dan ditanggapi sangat rileks oleh pemerintah, termasuk otoritas moneter, segera meluas menjadi krisis di berbagai bidang, bahkan krisis total, atau *krisis sistemik*. Sebenarnya jauh sebelum-

nya sudah kelihatan tanda-tanda, bahwa bencana terbesar dalam sejarah bangsa dan negara akan menimpa Indonesia, jika proses membusuknya mental/moral/etik bangsa -- justru dipelopori oleh pucuk pimpinan elite politik yang dengan cepatnya menulari seluruh lapisan pimpinan negara, bangsa dan masyarakat -- dibiarkan terus berlangsung. Berkali-kali beberapa pemimpin yang arif mencanangkan peringatan-peringatan, antara lain alm. Bung Hatta yang pernah mengatakan bahwa "korupsi sudah menjadi budaya bangsa". Namun segala peringatan itu diabaikan secara congkaknya oleh penguasa. Korupsi meluas menjadi KKN yang sekarang dituntut masyarakat untuk dikikis habis. Di luar negeri Indonesia dipandang sebagai salah satu negara paling korup dan kotor di dunia, namun selalu ditepis oleh para pejabat negara ketimbang memperhatikannya dengan serius dan mengambil langkah-langkah untuk mengoreksi atau paling tidak mengurangnya.

Krisis yang kita alami sekarang adalah krisis menyeluruh, krisis sistemik, bukan hanya krisis moneter, ekonomi, politik dan hukum saja. Yang justru terparah ialah krisis moral/mental/etik: kemunafikan hampir di semua lapisan dan jajaran, mental ABS, mental minta petunjuk, KKN, kebiadaban (penjarahan, pemerkosaan, penculikan, pembunuhan sadis), keangkuhan penguasa, pelecehan HAM, penipuan, dan sebagainya. Krisis sistemik demikian itu tidak dapat diatasi dalam waktu singkat hanya dengan perbaikan dan penyempurnaan di sana-sini, sepotong-sepotong. Ia memerlukan reformasi total, menyeluruh, reformasi sistemik, reformasi mendasar meliputi seluruh bidang kehidupan bangsa dan ne-

gara. Fokusnya ialah pada penyelenggaraan kekuasaan dan pemerintahan negara. Jelas reformasi sistemik itu akan memakan waktu yang lama.

Betapa parahnya krisis itu dilukiskan oleh The World Bank Group dalam *Executive Summary of the 1998 Country Economic Memorandum*, 16 Juli 1998, sebagai berikut:

"No country in recent history, let alone one the size of Indonesia, has ever suffered such a dramatic reversal of fortune. The next years will be difficult and uncertain. The economy is expected to contract this year by 10-15 per cent (perkiraan lain malah 20 persen, Pen.), inflation could exceed 80 per cent, and the number of poor could well double (sekarang sudah ada yang menaksir sekitar 80 juta, Pen.). Will Indonesia be able to pull through without irreversible economic damage? It must. Too much is at stake for Indonesia and the world. Indonesia, after all, is the world's fourth largest country, an important anchor of stability in East Asia, and with an impressive record of development and social progress".

"Recovering from this desperate situation will be slow and difficult (ada pendapat paling tidak 7 (tujuh) tahun, jika dimulai sekarang, Pen.). Much will depend on whether the nation can achieve the necessary political stability for implementing a difficult and complex agenda of economic reforms, and whether it will receive the necessary financial support from the international community. Etc., etc., ...".

Dari deskripsi tersebut dapat kita lihat, bahwa syarat-syarat utama bagi keluarnya RI dari krisis itu ialah: (1) adanya stabilitas politik; dan (2) bantuan keuangan dari dunia internasional. Pada gilirannya stabilitas politik ditentukan oleh adanya kepercayaan rakyat bahwa pimpinan nasional dalam hal ini pemerintah:

- tahu dan mengerti permasalahan-permasalahan pokok yang dihadapi;
- tahu dan mengerti apa yang harus dilakukan;
- mampu memimpin bangsa ini menjalankan apa yang harus dilakukan.

Namun, dalam suasana dan semangat reformasi total yang meliputi masyarakat dewasa ini, kepercayaan terhadap kepemimpinan nasional, dalam hal ini pemerintah, hanya timbul jika rakyat tidak meragukan legitimasi dari pemerintah Habibie. Dalam pada itu datangnya bantuan keuangan dari dunia internasional akan sangat tergantung kepada kepercayaan dunia internasional, bahwa pemerintah sekarang ini:

- sungguh-sungguh menjalankan semua program yang telah disepakati dengan IMF;
- mampu mengatasi hambatan-hambatan besar dan kecil dengan keteguhan hati dalam menjalankan langkah-langkah yang diperlukan;
- mampu menjamin keamanan fisik dan kepastian berusaha dari para investor dan perusahaan-perusahaan asing di negara ini;
- memelihara konsistensi dalam kebijakan-kebijakan ekonomi dan transparansi dalam pengambilan-pengambilan keputusan;
- dipercaya oleh rakyat.

Prospek Stabilitas dalam Jangka Pendek

Masalah Legitimasi

Setelah tiga bulan pemerintah Habibie berjalan, dan kendari sudah ada keputusan-keputusan yang diambilnya yang berbeda dengan rezim Soeharto, namun kabinet Ha-

bibie masih saja tidak memperoleh legitimasi rakyat. Dengan legitimasi di sini diartikan "umum menerima dan memandang pemerintah Habibie berhak memerintah". Tentu ada pihak-pihak yang menerimanya, namun jumlahnya tidak berarti. Tidak adanya legitimasi ini disebabkan oleh hal-hal berikut:

- Habibie selama ini dikenal sebagai pembantu dan pengikut mantan Presiden Soeharto yang paling dekat dan loyal. Sejak kembali dari Jerman sekitar tahun 1974, Habibie telah mengabdikan dirinya sepenuhnya kepada Soeharto. Ia merupakan *protege* Soeharto dan di-*groom* untuk menggantikannya suatu ketika kelak. Habibie juga sangat mengagumi Soeharto, baik mengenai kearifannya maupun kepemimpinannya, bahkan mengatakan bahwa mantan Presiden Soeharto adalah "guru besarnya" dalam politik. Di mana-mana Habibie selalu menyatakan, bahwa apa yang dikerjakannya sebagai Menristek, maupun dalam puluhan jabatan lain yang dipangkunya, semuanya adalah merupakan pelaksanaan perintah dari Soeharto yang dicoba dilaksanakan sebaik-baiknya. Berbeda dengan menteri-menteri lainnya, Habibie punya akses setiap saat kepada Soeharto. Hampir semua usulnya diterima, proyek-proyeknya disetujui dan dibiayai, jika perlu dengan dana-dana "non-budjeter" yang menyimpang dari peraturan dan ketentuan yang ada. Hubungan yang demikian intimnya itu menimbulkan citra bahwa Habibie adalah *alter ego* dari Soeharto.

- Kepresidenan Habibie diragukan konstitusionalitasnya. Ada yang berpendapat

sah secara konstitusi, tetapi banyak pula yang menganggap tidak konstitusional. Silang pendapat itu tidak saja terdapat di kalangan umum, tetapi juga di antara para ahli hukum konstitusi sendiri, masing-masing dengan argumentasi argumentasinya sendiri. Mengingat dalam UUD 1945 tidak terdapat ketentuan atau lembaga yang berwenang menyelesaikan masalah-masalah pertikaian konstitusional kecuali hanya MPR, maka kontroversi absah/tidaknya kepresidenan Habibie hanya dapat diselesaikan oleh MPR. Untuk itulah mengapa banyak kalangan meminta diadakannya Sidang Istimewa ataupun Sidang Umum MPR, yang semula tidak dikehendaki oleh Habibie maupun oleh pimpinan DPR. Demikian pula peletakan jabatan sepihak oleh mantan Presiden Soeharto, tanpa menunggu persetujuan lembaga yang mengangkat/memilihnya, yaitu MPR. Pernyataan berhenti sepihak dari Soeharto dapat dianalogikan dengan seorang menteri yang menyatakan sendiri, bahwa "mulai hari ini saya meletakkan jabatan", tanpa minta berhenti dan tanpa menunggu keputusan dari yang mengangkatnya jadi menteri, yaitu Presiden.

- Reformasi juga menuntut dikikis habisnya KKN. Karakteristik pemerintah Orde Baru ialah KKN yang merupakan salah satu penyebab utama dari keruntuhannya. Pemerintah Habibie menerima warisan KKN pemerintah Orde Baru, mulai dari Presiden Habibie sendiri beserta sebagian besar menteri kabinet yang diambil opernya dari mantan Presiden Soeharto. Demikian pula beberapa menteri baru yang diangkatnya tidak bebas dari KKN.

- Berdasarkan hal-hal tersebut, maka pemerintah "reformasi pembangunan" dipandang sebagai kelanjutan rezim Soeharto tanpa Soeharto. Padahal fokus tuntutan reformasi total adalah justru rezim Soeharto itu, dan bukan hanya pribadi Presiden Soeharto.
- Kesimpulan dari semua itu, pemerintah Habibie belum memperoleh legitimasi politik yang diperlukan untuk memperoleh kepercayaan rakyat.

Untuk memperoleh legitimasi ada dua hal sangat penting yang harus dilakukan Habibie, yaitu: (1) menghapus citranya sebagai *protege* dan *alter ego* dari mantan Presiden Soeharto; dan (2) membersihkan kabinetnya dari citra KKN. Keharusan (1) dapat diperoleh dengan memutus sama sekali kaitan apa pun juga dengan rezim Orde Baru, termasuk kebijakan dan praktik-praktik Orde Baru. Sedangkan keharusan (2) dimulai dari dirinya sendiri dengan secara terbuka menyatakan kekayaannya serta jaringan bisnis keluarganya dalam puluhan perusahaan di mana beberapa di antaranya juga ada yang bermitra dengan berbagai bisnis putera-puteri mantan Presiden Soeharto. Ia juga harus bersedia untuk diperiksa/diaudit oleh auditor independen. Ia tidak dapat mengelak dengan mengatakan, bahwa anak-anaknya berpendidikan tinggi dan pintar berbisnis dan mempersilahkan umum untuk membuktikan tuduhan-tuduhan keterlibatan diri dan keluarganya dalam bisnis-bisnis berbau KKN. Berdiam diri dan berlaku seperti tak ada apa-apa adalah sikap yang sangat merugikan citranya.

Tetapi agaknya kedua hal yang harus dilakukan itu terlalu berat dan berada di luar kemampuannya. Dengan demikian, prospek

kabinet Habibie untuk memperoleh letigasi rakyat dalam jangka pendek ini adalah minim sekali.

Masalah Kepercayaan

Minimnya prospek legitimasi itu menghilangkan suatu faktor penting untuk memperoleh kepercayaan/kredibilitas. Namun fakta keberadaan pemerintah Habibie -- kendati bersifat sementara atau transisional -- tetap memberi peluang baginya untuk mencoba mendapatkan kepercayaan itu. Seperti telah disinggung di atas, minimal tiga syarat harus dipenuhinya, yaitu: (1) tahu dan mengerti apa masalah-masalah dasar yang sekarang sedang dihadapi; (2) tahu dan mengerti apa yang harus dikerjakan untuk mengatasi masalah-masalah itu; dan (3) mampu memimpin rakyat menjalankan segala sesuatu yang diperlukan -- betapapun pahit dan beratnya -- untuk keluar dari krisis. Sayangnya, sampai sekarang, belum kelihatan satu pun dari syarat-syarat itu sudah dipenuhinya, meskipun kabinet ini sudah mengambil berbagai keputusan di bidang politik, keamanan dan ekonomi. Namun keputusan-keputusan itu merupakan hasil tekanan dan tuntutan masyarakat; pemerintah merasa tak ada jalan lain kecuali memenuhi tuntutan itu, jika tidak mau jatuh. Keputusan-keputusan itu tidak merupakan langkah-langkah pelaksanaan dari suatu visi/konsepsi menyeluruh yang dituangkan dalam suatu program yang *coherent*. Semua tindakan kabinet "reformasi pembangunan" ini memberi kesan *ad hocism*, sepotong-sepotong, tidak terkoordinasi, tidak menunjukkan skala prioritas; tidak mempunyai fokus. Yang selalu ditekankan ialah masalah sembako, dan penyelesaiannya pun tidak menggambarkan adanya konsep kecuali terus-menerus mem-

beri subsidi tanpa peduli keterbatasan anggaran. Defisit yang membesar sebagai konsekuensi subsidi tanpa batas itu diselesaikan dengan cara yang dianggap paling mudah, yaitu cari utang luar negeri. Nama yang diberikan Habibie kepada kabinetnya -- yang diakuinya sendiri sebagai kabinet sementara -- yakni "kabinet reformasi pembangunan" menggambarkan "kerancuan" jalan pikiran. Dalam keadaan ekonomi demikian terpuruknya, Habibie masih berilusi meneruskan pembangunan. Padahal untuk anggaran rutin dari APBN saja, sudah harus digunakan dana-dana pinjaman luar negeri yang selama ini hanya untuk proyek-proyek pembangunan. Jika cara penyelesaian masalah sembako, dan sebagainya itu terus berlanjut dengan hanya memberi subsidi, dengan motivasi utama agar terlihat "merakyat", atau "populis", maka negara dan bangsa akan betul-betul bangkrut, dan terlilit utang bertumpuk yang akan menjadi beban generasi-generasi yang akan datang.

Di bidang politik dan keamanan berbagai masalah masih tetap *pending*. Misalnya kasus orang-orang hilang, penculikan, masalah Trisakti, pembakaran, penjarahan, perkosaan pertengahan Mei 1998 yang lalu, kerusuhan-kerusuhan yang masih terjadi sampai saat ini, seperti mengamuknya massa di Jember pada 16 Juli 1998 terhadap sejumlah pengusaha WNI etnis Tionghoa, perusakan ribuan pohon coklat (dan menjarah buahnya) milik PTPN XII, Kabupaten Malang oleh lebih dari seribu massa, unjuk rasa lepas kendali di mana-mana, "eksodus" dari Timor Timur, pemaksaan kehendak, penjarahan tambak udang, masalah konsolidasi intern ABRI, pelanggaran hukum, masalah unsur ABRI yang diduga terlibat di belakang kekacauan/penjarahan/penculikan, ma-

salah dwifungsi ABRI, masalah eksodus warga etnis Tionghoa yang menyelamatkan diri dan modalnya ke luar negeri, dan sebagainya. Pemerintah tidak berwibawa, tidak mampu menegakkan hukum, dan memberi perlindungan keamanan bagi rakyat yang memerlukan.

Seolah-olah semua itu masih belum cukup, persoalan-persoalan lama semakin banyak diungkit dan dituntut untuk dibongkar kembali. Beberapa di antaranya adalah masalah Tanjung Priok, kasus Marsinah, Udin, masalah pembantaian rakyat Aceh, masalah Irian Jaya, Timor Timur, dan lain-lain sebagainya. Juga ada suara-suara yang menginginkan diubahnya Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi Negara Federal, bahkan ada yang ingin keluar dari Republik dan membentuk negara sendiri. Semuanya mencerminkan rasa diberlakukan tidak adil oleh pemerintah pusat Orde Baru yang selama ini terpaksa dipendam saja.

Seluruh gambaran di atas menunjukkan, bahwa kepemimpinan Habibie dan kabinetnya sama sekali tidak meyakinkan, lemah, ragu-ragu, oportunistik, tidak *inspiring*, tidak menampakkan percaya diri, dan dalam berbagai hal masih melanjutkan praktek-praktek rezim Soeharto. Jelas sekali bahwa pemerintah ini hanya bersifat sementara.

Semuanya itu memberi ketidakpastian yang besar di bidang ekonomi, politik, dan keamanan. Dalam keadaan demikian, tidak dapat diharapkan pemerintah Habibie memperoleh kredibilitas yang diperlukan dalam waktu dekat ini. Tampaknya, Habibie bergantung harapan memperoleh legitimasi dan kepercayaan itu dari Pemilu yang direncanakan penyelenggaraannya pada pertengahan tahun depan (Mei 1999) disusul dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presi-

den oleh MPR hasil Pemilu 1999 pada akhir tahun 1999, didahului dengan menggelar Sidang Istimewa MPR pada bulan November 1998 dengan satu-satunya acara -- menurut keinginan Habibie -- untuk menggeser Pemilu dari tahun 2002 sesuai TAP MPR tahun 1997 ke bulan Mei 1999.

Kesimpulan mengenai prospek stabilitas politik jangka pendek: Berdasarkan skenario Habibie stabilitas politik, dalam arti adanya legitimasi, baru dapat diharapkan pada permulaan tahun 2000, yaitu setelah SU MPR yang telah direformasi. Karena baru-lah pada permulaan tahun 2000 itu, terbentuknya suatu pemerintah yang konstitusional absah, bebas KKN, sehingga memiliki legitimasi politik yang diharapkan juga memperoleh kredibilitas. Ada skenario alternatif, namun mungkin tidak tepat untuk diuraikan pada kesempatan ini.

Prospek Stabilitas Politik Jangka Panjang

Stabilitas politik jangka panjang hanya dapat dijamin jika sistem politik bangsa Indonesia berhasil membentuk suatu pemerintahan yang baik (*good governance*). Berbagai masalah kronis dalam segala bidang kehidupan bangsa dan negara sekarang ini, disebabkan tidak dijalankannya kepemimpinan nasional dan pemerintahan yang baik. Istilah *good governance* lahir bebcrapa waktu berselang dan menjadi kata bersayap, tidak saja di negeri kita, melainkan di seluruh dunia. Hampir semua negara mengucapkannya, tetapi pelaksanaannya di kalangan negara-negara berkembang, jauh panggang dari api.

Secara sederhana *good governance* bisa diartikan sebagai "pemerintahan yang ber-

wibawa dan bersih". Pemerintahan yang demikian bersifat netral, tidak memihak dan tidak memiliki kepentingan/motif keuntungan material. Pemerintah Orde Baru beserta aparatur, baik aparat sipil maupun militer, malah menjadi aktor dalam bisnis, sehingga kepentingan bisnisnya (*corporate interest*) dapat sering bertentangan dengan kepentingan publik (*conflict of interest*). Konflik kepentingan bisnis keluarga/kelompok/golongan dengan kepentingan umum inilah yang sudah merusak ekonomi mikro dan makro bangsa. Fenomena monopoli, oligopoli, konglomerasi, kolusi, korupsi, nepotisme, merambah dan mengalahkan kepentingan umum.

Aparatur negara juga tidak boleh dibebani politik praktis atau disuruh berpihak kepada salah satu golongan politik. Sejak masa pemerintahan Orde Baru, aparat sipil dan militer berpihak terang-terangan kepada orsospol terbesar. Keberpihakan yang menonjol ini membuat aparat negara tidak bisa lagi memisahkan "fungsi politik" yang harus dijalankan dan "fungsi pelayanan masyarakat" (*public service*). Kerancuan yang diakibatkannya membuat aparat sering berlaku diskriminatif terhadap anggota masyarakat yang tidak se golongan dengannya.

Good governance juga menuntut keterbukaan (transparansi) dari keputusan-keputusan pemerintah, terutama yang menyangkut kepentingan orang banyak. Proses pengambilan keputusan itu harus terbuka bagi pengawasan dan kontrol dari rakyat lewat lembaga-lembaga perwakilan maupun lembaga-lembaga masyarakat lainnya. Dalam era reformasi sekarang ini masih saja ada keputusan-keputusan "miste-

rius" yang diambil oleh pengambil keputusan, seperti yang terjadi dalam masalah pembinaan dan pengendalian BUMN. Pada tingkat lebih rendah, keputusan Gubernur DKI Jaya soal becak merupakan petunjuk yang sangat jelas, betapa parahnya keadaan pemerintahan kita. Pengambilan keputusan dilakukan secara acak, sendirian tanpa konsultasi dengan siapa pun juga, dan setelah keadaannya jadi parah, anak buahlah yang disuruh menyelesaikannya!

Agar pemerintah yang baik dan bersih itu tidak hanya menjadi slogan, diperlukan kepedulian bersama dari pemimpin-pemimpin pemerintahan, birokrasi dan masyarakat terhadap pelayanan aparat negara yang semakin baik. Proses menciptakan *good governance* tidak boleh berhenti, tetapi harus berjalan terus, dalam arti harus selalu diperbaiki, disempurnakan, disesuaikan dengan perubahan zaman yang menimbulkan syarat-syarat dan tuntutan-tuntutan baru yang berbeda dan jelas lebih rumit dan cangkih dari sebelumnya. Implisit dalam istilah "kepedulian masyarakat" ialah bahwa lembaga-lembaga masyarakat (LSM) dan asosiasi-asosiasi profesi perlu ikut dilibatkan, dan memiliki akses kepada aparat negara terkait, bukan dijauhi seperti selama ini, atau lebih jelek lagi, dimusuhi. Media pers juga dapat sangat berperan dan efektif, dengan melaporkan dan menyoroti penyimpangan-penyimpangan dari prinsip-prinsip *good governance*.

Peran dan Tanggung Jawab Indonesia Bagi Upaya Mewujudkan Stabilitas Kawasan

Dari seluruh uraian berturut-turut mulai dari perubahan konsep keamanan, situasi

keamanan kawasan Asia Pasifik yang menyoroti krisis ekonomi dan keamanan militer-politik dan krisis sistemik yang sedang melanda Indonesia, langsung dapat ditarik tiga kesimpulan sangat penting, yaitu:

- bahwa semua negara di kawasan harus menyesuaikan konsep-konsep keamanannya masing-masing yang secara tradisional telah dianutnya dengan konsep keamanan komprehensif yang multidimensi mencakup dimensi militer dan dimensi non-militer;
- bahwa kawasan Asia Pasifik sedang berada dalam krisis ekonomi yang belum ada presedennya dalam sejarah dan akan memakan waktu yang cukup lama untuk mengatasinya;
- bahwa dari semua negara yang ditimpa krisis, Indonesia adalah yang terparah, dan sedang bergulat untuk *survive*.

Indonesia tidak hanya menghadapi masalah *survival*. Ia sekaligus juga menghadapi masalah citranya yang parah, tidak hanya di mata masyarakat dunia, tetapi juga di mata rakyatnya sendiri: KKN, menginjak HAM, rasialisme, arogansi pemerintahan, ABRI yang terlibat dalam terorisme. Dalam keadaan demikian lemah di segala bidang, tak ada yang dapat diharapkan dari Indonesia untuk berperan dalam mewujudkan stabilitas kawasan. Bahkan Indonesia sekarang merupakan ancaman utama terhadap stabilitas kawasan Asia Tenggara.

Jangankan memainkan peran untuk memelihara dan mewujudkan stabilitas di kawasan, upaya untuk mewujudkan stabilitas dalam negeri sendiri pun akan menghisap seluruh tenaga dan kemampuannya. ABRI yang demikian berpengaruhnya selama Orde

Baru, tidak mampu menjamin keamanan, seperti telah terbukti dalam kerusuhan-kerusuhan pertengahan bulan Mei 1998 lalu di Jakarta, Solo, dan di berbagai tempat lainnya. Inilah pula sebabnya, mengapa para investor asing, maupun investor nasional keturunan etnis Cina sampai sekarang belum berani kembali. Mereka tidak percaya akan kemampuan pemerintah dan ABRI dalam menjamin keamanan diri dan investasinya.

Keadaan Indonesia sekarang berbeda hampir seperti siang dan malam. Sebelum krisis melanda, Indonesia memainkan peran yang cukup penting -- jika tidak hendak dikatakan terpenting dalam mewujudkan stabilitas di lingkungan sekitarnya, Asia Tenggara. Lahirnya ASEAN yang kemudian ternyata akan memainkan peran sangat penting dalam penyelesaian masalah konflik Kamboja-Vietnam di mana Indonesia dipercaya sebagai *interlocutor* ASEAN dengan Vietnam dan kemudian duduk sebagai *Co-Chairman* dari Konferensi Perancis, dimungkinkan karena Indonesia menghentikan konfrontasinya dengan Malaysia; kontribusinya yang besar dalam meletakkan landasan-landasan kerja sama dan prinsip-prinsip penyelesaian sengketa antarnegara di kawasan melalui *Declaration of ASEAN Concord* dan *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, keduanya hasil Pertemuan Puncak Pertama di Bali tahun 1976; perannya sebagai penengah dalam penyelesaian konflik Pemerintah Filipina dengan pihak pemberontak Moro; upayanya untuk menjadikan konsep-konsep Ketahanan Nasional dan Ketahanan Regional sebagai kerangka upaya bersama dalam menegakkan perdamaian dan stabilitas di Asia Tenggara; perannya dalam melahirkan *ASEAN Regional Forum*, diplomasi preventif yang per-

tama kali di kalangan ASEAN yang dijalan-
kannya dalam mengadakan serangkaian per-
temuan mencegah sengketa terbuka antara
beberapa negara ASEAN dengan RRC dan
Taiwan dalam memperebutkan Kepulauan
Spratly di Laut Cina Selatan; dan sebagai-
nya. Bahwa pengungkapan hal-hal di atas
bukan hanya isapan jempol belaka, tetapi
diakui oleh dunia, kembali terbukti dalam
statement Menteri Luar Negeri Amerika Se-
rikat Madeleine K. Albright dan sidang ple-
no ARF di Manila, 27 Juli 1998. Dalam per-
nyataannya itu Menlu AS antara lain ber-
kata: "... *We value Indonesia's contributions
to the stability and prosperity of this re-
gion. Had Indonesia not been both a leader
and a good neighbor in this region, I do
not think there would be an ASEAN or an
ARF today. I do not think there would be
peace in Cambodia. I do not think we would
have an APEC commitment to open and
free trade in Asia and the Pacific*". Oleh
karena itulah AS mengharapkan Indonesia
segera keluar dari krisis dan kembali jadi
kuat seperti sebelumnya disertai komitmen
kepada demokrasi yang diperlukannya agar
tetap kuat dan sejahtera dalam tahun-tahun
selanjutnya. Itulah juga sebabnya, menga-
pa AS mendukung tambahan bantuan IMF
untuk Indonesia, di samping AS memberi
bantuan makanan dan obat-obatan senilai
US\$100 juta dan melanjutkan program-pro-
gram bantuannya sejumlah US\$550 juta.

Akhirnya, apa yang dapat dilakukan In-
donesia dalam upaya memelihara stabilitas
kawasan ialah berupaya mencegah Indone-
sia betul-betul menjadi faktor perusak sta-
bilitas dengan mengatasi krisis yang sedang
melanda dirinya sendiri. Ini hanya bisa dila-

kukan oleh pemerintah yang memiliki legi-
timasi dan kredibilitas, dipercaya oleh rak-
yat dan masyarakat internasional, terutama
masyarakat bisnis internasional. Untuk be-
berapa tahun ke depan, tak ada yang dapat
dilakukan oleh Indonesia selain tetap beru-
saha: (1) memelihara hubungan persahabatan
dengan semua negara kawasan; (2) memulih-
kan keretakan hubungannya dengan Singa-
pura, dan tetap melanjutkan partisipasinya
dalam program-program ARF sesuai kemam-
puannya yang sudah sangat berkurang. Ja-
ngan berpikir bahwa suatu bangsa yang se-
dang sakit keras yang memerlukan bantuan
untuk sembuh, akan dapat berperan proaktif
di arena politik luar negeri.

KEPUSTAKAAN

- Bello, Walden. 1998. "Back to the Third
World? The Asian Financial Crisis Enters
Its Second Year", *Focus on Trade*, No. 27,
July: Focus on the Global South.
- Clad, Siy and Medina. 1996. "Emergence of
Ecological Issues in South East Asia" da-
lam *Southeast Asia and the New World Or-
der* (New York: Macmillan).
- Deutsch, Karl W. et al. 1957. *Political Commu-
nity and the North Atlantic Area: International
Organization in the Light of Historical Ex-
perience* (New York: Greenwood Press).
- Evans, Gareth. 1994. "Cooperative Security in
Intrastate Conflict", *Foreign Policy*, Number
96, Fall.
- Habib, A. Hasnan. 1997. "Masalah Energi dan
Dampaknya terhadap Stabilitas dan Keamanan
Asia Pasifik", Makalah dibawakan pada
Forum Dialog IV, Denpasar, 29 Juni - 2 Juli.
- United Nations. 1992. *The Responsibility of
the Security Council in the Maintenance of
International Security* (Document S/PV. 3946).

Indonesia di Masa Transisi

Zhang Hao

Sungguh merupakan hal yang mengejutkan bahwa Indonesia yang beberapa waktu lalu termasuk di dalam negara-negara yang mengalami Asian Miracle, ternyata harus terpuruk akibat krisis yang melanda di kawasan sejak 1997 lalu. Krisis itu bahkan merontokkan rezim Soeharto yang telah memerintah dengan tangan besi selama 32 tahun. Akan tetapi, mundurnya Soeharto dari tampuk kekuasaan belum merupakan klimaks dari persoalan yang dihadapi Indonesia, karena pemerintahan Habibie yang menggantikannya ternyata tidak kunjung mendapatkan legitimasi baik dari masyarakat dalam negeri maupun internasional. Beberapa persoalan yang berkembang, baik di bidang ekonomi maupun politik, menandai masuknya Indonesia ke dalam masa transisi. Kapan Indonesia bisa keluar dari masa transisi ini akan sangat tergantung kepada keseriusan pemerintahan Habibie dalam merespons tuntutan masyarakat. Namun demikian, prospeknya sulit diduga. Kita masih harus bersabar menunggu hingga usai Sidang Istimewa MPR bulan November 1998 dan Pemilu tahun 1999.

Pendahuluan

BEBERAPA peristiwa politik yang terjadi mendadak di Indonesia sejak bulan Mei lalu telah memberikan kesan bahwa perkembangan situasi di Indonesia semakin tidak menentu. Keadaan ekonomi negara itu yang sangat terpukul oleh krisis yang melanda kawasan Asia Timur tampaknya belum menunjukkan titik terang. Indonesia telah memasuki masa transisi.

Sungguh merupakan hal yang mengejutkan bahwa pada akhirnya Soeharto, tokoh yang terkenal dengan kekuasaan tangan besi, bersedia mundur dari jabatannya sebagai presiden yang telah didudukinya selama 32 tahun karena desakan rakyat. Ini berarti berakhir sudah zaman Orde Baru (Orba) yang pada awalnya membawa Indonesia "tinggal landas" dengan prestasi yang cukup menakjubkan, tetapi lalu menjatuhkannya dalam sekejap mata. Se-

mua ketidakberesan yang ditinggalkan Soeharto kini diletakkan pada pundak mantan Wakil Presiden B.J. Habibie, yang dinilai tidak kenal betul dengan liku-liku politik dan menanjak terus berkat hubungannya yang erat dengan keluarga Soeharto. Meskipun pemerintahan Presiden Habibie secara lisan mendapat dukungan dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang terbukti telah memainkan peran penting dalam pengalihan kekuasaan itu, namun kepercayaan penuh dari masyarakat dalam negeri maupun internasional rupanya belum bisa pulih. Suara demonstrasi menuntut reformasi di bidang politik, ekonomi dan hukum masih nyaring di telinga, nilai tukar mata uang rupiah terhadap dolar AS terus terombang-ambing, dana dalam negeri tak henti-hentinya dilarikan ke luar negeri, kegiatan ekonomi mengalami stagnasi total, dan kehidupan rakyat semakin susah.

Tantangan-tantangan berat di bidang politik bagi pemerintah dan sederetan ma-

salah aktual di bidang ekonomi yang mewarnai era pasca-Soeharto ini, boleh dipandang sebagai ciri-ciri masa transisi yang sedang dialami Indonesia. Wajar saja kalau pemerintahan Indonesia yang sementara dipimpin Presiden B.J. Habibie dianggap sebagai pemerintahan peralihan atau transisi. Masa transisi dalam arti ekonomi maupun politik ini merupakan masa penting yang akan menentukan ke mana sebenarnya dan dengan wajah apa Indonesia akan dibawa menyongsong abad ke-21.

Tulisan ini dimaksudkan untuk menguraikan permasalahan yang sedang dihadapi pemerintah Indonesia, khususnya yang menyangkut masalah politik dan ekonomi, serta mencoba menjawab pertanyaan "apa sebenarnya yang sedang terjadi di Indonesia" dalam arti yang luas.

Politik di Masa Transisi

Sudah merupakan pengetahuan umum bahwa pada hakikatnya krisis yang terjadi di Indonesia, baik di bidang politik maupun ekonomi, adalah krisis kepercayaan. Pada mulanya, rezim Soeharto tidak dipercaya lagi saat taraf kehidupan rakyat terus menurun, dan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) yang merugikan rakyat sangat marak. Selanjutnya, pemerintah Habibie juga tidak dipercaya karena dinilai tidak serius dalam memecahkan krisis (*Merdeka*, 3 Juli 1998). Untuk menunjukkan kesungguhan dalam melaksanakan reformasi dan memasyarakatkan demokratisasi, serta memulihkan kepercayaan dalam dan luar negeri, pemerintah Habibie telah banyak melakukan manuver politik yang cukup me-

nyenangkan hati para aktivis pro demokrasi dan negara-negara Barat. Manuver-manuver tersebut antara lain mengeluarkan perintah untuk menghapuskan KKN, pemisahan dirinya dari keluarga Soeharto dengan menjatuhkan/mengeluarkan anak-anak Soeharto dari jabatan penting,¹ perancangan kembali undang-undang mengenai pemilihan umum serta struktur MPR, DPR dan DPRD serta beberapa undang-undang lainnya, pencabutan Surat Keputusan Menteri Penerangan No. 1/1981 yang menyangkut pembatasan oleh pemerintah terhadap liputan pers, pembebasan napol dan tapol, penarikan/pengurangan pasukan ABRI di Timor Timur dan Aceh, serta perbaikan kebijakan terhadap etnis Tionghoa yang selama ini selalu menjadi sasaran massa dalam setiap kerusuhan.

Tindakan-tindakan tersebut memang merupakan satu aspek kebijakan politik pemerintah untuk menciptakan ruang politik yang andal pada era reformasi dan demokratisasi ini. Namun, semua itu belum bisa mencerminkan keadaan sebenarnya jika tidak mengikuti perkembangan kekuatan-kekuatan politik di Indonesia yang menjadi komponen penting kehidupan politik di Indonesia. Pada zaman Orba, perkembangan kehidupan partai di Indonesia sangat ditekan oleh pemerintah. Adalah hal yang pasti terjadi bahwa begitu dilepaskan dari tekanan itu, kekuatan-kekuatan sosial politik akan mengembangkan diri dengan berbagai bentuk dalam suasana politik domestik yang relatif bebas.

¹Antara lain pemindahan jabatan Letjen Prabowo Subianto dari Pangkostrad ke Komandan Sesko (Dansesko) ABRI, dan mengeluarkan enam anak Soeharto dari MPR.

Perkembangan Berbagai Kekuatan Sosial-Politik

Masa Orde Baru adalah masa yang paling gemilang bagi Golkar. Terlepas dari senang dan tidak senang, keberadaan Golkar di tengah pentas politik Indonesia pada waktu itu sangat dominan setidaknya dari besarnya massa simpatisan yang dimilikinya. Beragam kalangan berhasil diraihnya, meliputi hampir semua golongan yang ada dalam masyarakat. Kenyataan ini memberikan sumbangan yang tidak kecil bagi kebesaran Golkar sebagai pemenang dalam setiap pemilu yang telah diadakan pada masa Orde Baru (Padiangan, 1996).

Sebagai suatu *functional group* yang terbentuk dengan dukungan utama dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) pada tahun 1964, untuk mengimbangi kekuatan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang sangat kuat pada saat itu, dan selama lebih dari tiga dasawarsa di bawah DPP yang dikendalikan oleh Presiden Soeharto, Golkar telah menjalankan fungsinya sebagai sebuah partai politik yang berkuasa. Sementara itu, Golkar juga menjadi instrumen untuk memenangkan pemilu dan merupakan infrastruktur politik bagi ABRI dalam melakukan dwifungsinya dalam bidang politik (Seda, 1996). Di satu sisi, Golkar meraih suara untuk memberi legitimasi kepada pemerintah, di sisi lain memperoleh hak-hak istimewa dari pemerintah dan menjadi satu kekuatan mayoritas mutlak yang bersifat perpanjangan tangan dari pusat-pusat kekuasaan di luar dirinya (*Kompas*, 17 Oktober 1993), sehingga bisa menentukan secara absolut setiap langkah regulasi politik tanpa kemungkinan terancam boikot oleh kekuatan mana pun (Karim, 1998).

Kemandirian Golkar sering dipertanyakan mengingat hubungannya dengan ABRI. Sepanjang perkembangan Golkar, unsur-unsur militer dan birokrasi telah banyak terserap, sehingga kemandiriannya sebagai suatu organisasi sosial politik sangat terbatas. Sebelum tahun 1993, Golkar selalu dikuasai militer secara langsung atau tidak langsung melalui jabatan Ketua Umum.² Ungkapan dari Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) Jenderal Hartono, bahwa ABRI berada di belakang Golkar, secara historis ABRI tidak pernah terpisah darinya, dan bahwa setiap anggota ABRI adalah kader Golkar (*Kompas*, 18 Maret 1996), merupakan refleksi dari dominasi dan/atau besarnya pengaruh ABRI di Golkar.

Mundurnya Soeharto dari jabatan presiden dan Harmoko dari posisi Ketua Umum Golkar serta diselenggarakannya Musyawarah Nasional Luar Biasa (Munaslub) pada bulan Juli lalu ternyata telah memberikan peluang besar bagi revitalisasi Golkar dalam menghapus citra konservatif, penyesuaian diri dengan tuntutan jaman yang baru, pewujudan otonomi dan keterbukaan, sehingga berjalan lebih seperti satu partai politik. Dalam Munaslub tersebut, untuk pertama kalinya Ketua Umum Golkar dipilih melalui cara *voting* yang sempat menimbulkan persaingan sengit.³ Hasilnya pihak Akbar Tandjung menang, Dewan Pembina Golkar yang selama ini banyak campur tangan dalam

²Pada periode-periode sebelum 1993, kepemimpinan Golkar selalu diketuai oleh seorang jenderal purnawirawan.

³Perebutan ini terjadi antara Akbar Tandjung yang didukung oleh Presiden Habibie dengan Edi Sudrajat yang didukung oleh sebagian jenderal purnawirawan, termasuk mantan Wapres Try Sutrisno dan kader-kader muda yang anti Habibie.

urusan intern organisasi dihapuskan, kemandirian organisasi ditegaskan kembali (*The Asian Wall Street Journal*, 13 July 1998), sehingga Golkar dapat berkembang menjadi lebih otonom, lebih demokratis dalam pengembangan dirinya, dan menjadi semacam *rulling party* yang memegang kekuasaan di tangannya sendiri serta berhak mengatur mekanisme kenegaraan dan pemerintahan, seperti halnya UMNO di Malaysia dan PAP di Singapura (*Kompas*, 17 Oktober 1993). Hal itulah yang memang dicita-citakannya sejak dulu.

Semangat baru itu rupanya sedang tumbuh di dalam tubuh Golkar dalam menghadapi pemilihan umum yang akan diadakan tahun depan. Memang, Golkar memiliki dukungan material yang jauh lebih unggul daripada partai-partai lain, tetapi jumlah suara yang diraih nampaknya akan turun drastis dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya, mengingat kehadiran kekuatan-kekuatan sosial politik lain yang tak boleh diremehkan pengaruhnya karena mempunyai manajemen dan kepemimpinan yang karismatis, seperti misalnya Partai Demokrasi Indonesia (PDI) di bawah pimpinan Megawati, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang dilahirkan oleh Nahdlatul Ulama (NU),⁴ Partai Bulan Bintang (PBB)⁵ yang didirikan oleh sejumlah organisasi masyarakat Islam dan Barisan Nasional yang dipelopori oleh tokoh-tokoh tua (*Media Indonesia*, 5 Agustus 1998). Dengan demikian, Gol-

kar mesti bisa membuat *platform* dan program politik yang baru sama sekali, yang meninggalkan kesan kolot. Ketua Umum Golkar harus lebih mampu mengakomodasi keinginan rakyat ke arah demokratisasi (*Editor*, 7 Oktober 1993), mengkoordinasi perbedaan pendapat di dalam tubuhnya sendiri, sehingga dapat bersiap-siap menghadapi tantangan dari partai-partai tersebut.

Kenyataannya adalah, Golkar sebenarnya tidak berhasil melakukan reformasi melalui Munaslub itu, karena proses pemilihan Ketua Umum tetap dicampuri oleh faktor dukungan menentukan dari militer. Akbar Tandjung sendiri yang merangkap sebagai Mensesneg, tidak mungkin tidak dipengaruhi oleh pemerintah dan birokrasi. Ini berarti, Golkar masih belum bisa memisahkan diri dari ABRI dan birokrasi.⁶ Apalagi dalam pemilu mendatang, Golkar yang sudah terbiasa bersandar pada mitra lamanya akan tetap memerlukan dukungan mereka agar dapat menang dalam kompetisi yang tajam. Hanya dengan dukungan itulah, Golkar mungkin bisa mempertahankan suara paling banyak 30 persen (*Bisnis Indonesia*, 13 Juli 1998).

Seperti dikemukakan di atas, tantangan yang dihadapi oleh Golkar datang dari maraknya kegiatan-kegiatan partai/organisasi sosial politik non-pemerintah. Kecuali kedua parpol lama (PDI dan PPP) yang sedang berusaha mencari kebangkitannya kembali, khususnya PDI Perjuangan di bawah Megawati Soekarnoputri, gejala yang paling menonjol adalah terus bermunculannya partai-partai baru bagaikan jamur di musim hujan,

⁴Diketahui oleh Matori Abdul Djilil.

⁵Diketahui oleh Prof. Dr. Yusril Ikhza Mahendra; para pemrakarsanya adalah tokoh-tokoh eks Masyumi, dan didirikan oleh 22 ormas dan dakwah Islam yang terhimpun dalam Badan Koordinasi Umat Islam (BKUI).

⁶Hasil wawancara dengan Bapak Susanto Pudjmartono, *Chief Editor*, *The Jakarta Post*.

sehingga sistem partai Indonesia cenderung ke arah multi-partai. Ketiga partai yang sah pada jaman Orde Baru dianggap tidak cukup lagi mewakili suara hati dan keinginan rakyat. Hingga Juli 1998, tercatat sekitar 60 partai politik (termasuk Golkar, PPP dan PDI) telah mengklaim eksistensinya, di mana 42 di antaranya sudah mendaftarkan diri di Departemen Dalam Negeri.

Meskipun munculnya banyak partai baru dengan latar belakang berbeda-beda⁷ tersebut akan mengurangi kekuatan partai-partai politik lama baik PDI, PPP maupun Golkar, tetapi ketiga partai yang disebutkan terakhir itu tetap akan sangat diuntungkan oleh peraturan baru tentang kepartaian di Indonesia. Jika RUU tentang partai politik yang diusulkan oleh pemerintah kelak disahkan oleh DPR, hanya ketiga partai itu dan beberapa partai lain yang berbasis kuat dalam jumlah terbatas saja yang dapat lolos ujian kualifikasi sebagai partai politik. Persyaratan yang harus dipenuhi akan mempersulit partai-partai untuk diakui sebagai parpol yang berhak ikut dalam pemilu. Salah satu syarat yang memberatkan itu, misalnya, tentang keharusan memiliki 14 cabang partai pada tingkat propinsi dan ranting partai sebanyak 50 persen dari jumlah kabupaten/kotamadya yang ada. Dengan kata lain, hari depan partai-partai itu adalah *survival of the fittest*.

Cara yang paling mungkin digunakan oleh partai baru yang relatif lemah dan ku-

rang pengalaman untuk mengimbangi atau menggantikan posisi partai lama dalam pemilu nanti, khususnya Golkar yang dianggap tidak memadai lagi pada era reformasi, adalah melakukan aliansi atau koalisi, baik menurut agama, asas maupun kesamaan-kesamaan lainnya. Ini kiranya bakal terjadi menjelang pemilu, karena sekarang tanda-tandanya sudah muncul, misalnya PKB cenderung bergandengan tangan dengan PDI Perjuangan yang dipimpin oleh Megawati (*Kompas*, 24 Juli 1998). Tetapi masih terlalu dini untuk meramal partai-partai itu akan muncul dengan wajah apa sebenarnya nanti, karena partai-partai itu belum dewasa, atau belum waktunya menyampaikan tujuan dan keinginan mereka yang sesungguhnya⁸ demi kepentingan politik.

Dengan demikian, Pemilu 1999 nanti pasti akan ramai dengan kejadian-kejadian di luar dugaan kalau partai-partai baru yang cukup kuat pengaruhnya itu mulai bergabung atau berpisah satu sama lain. Jadi suatu aturan permainan sangat diperlukan untuk menjamin sehatnya suasana pemilu nanti, yaitu suasana demokratis tetapi tidak ekstremis, ramai tetapi tidak kacau, penuh antusias tetapi tidak emosional. Perumusan undang-undang baru mengenai pemilihan umum serta peraturan-peraturan yang bersangkutan akan menjadi tugas yang berat bagi pemerintah pada saat ini.

Masalah Dwifungsi ABRI

Sudah sekian lama dwifungsi ABRI mendapat perhatian dari masyarakat luas. Selama ini, sebagai satu-satunya organisasi

⁷Misalnya ada yang berlandaskan politik ideologi yang jelas, ada yang berbasis dukungan massa yang kuat, ada yang didorong oleh/karena sikap reaktif atas perlakuan pemerintah yang dirasa diskriminatif, ada juga yang berdasarkan kombinasi ketiga unsur tersebut.

⁸Hasil wawancara dengan Bapak Susanto Pudjmartono, *Chief Editor, The Jakarta Post*.

militer di kawasan ini yang mempunyai basis legal dan ideologis atas perannya di dalam urusan sipil, ABRI menganggap dirinya berbeda dengan pasukan-pasukan bersenjata yang lain di dunia, karena mereka bukan suatu instrumen negara, melainkan kekuatan yang ikut serta dalam menciptakan negara (Vatikiotis, 1993). Campur tangan ABRI telah banyak terulur ke dalam kehidupan politik negara melalui sistem "kekayaan".

Masalah itu lebih menyolok lagi setelah Indonesia memasuki era reformasi yang ditandai oleh terbentuknya Kabinet Reformasi Pembangunan pada akhir Mei lalu. Citra ABRI sempat merosot tajam di mata rakyat mengingat beberapa hal yang kurang menyenangkan akhir-akhir ini, antara lain sikap ABRI yang terlalu apatis dan tidak bertanggung jawab ketika terjadi kerusuhan dan penjarahan, tidak efektif dalam penyelidikan peristiwa 12 Mei yang mengakibatkan empat mahasiswa tertembak hingga tewas, terungkapnya keterlibatan ABRI dalam penculikan aktivis demokrasi dan tindakan yang melanggar hak asasi manusia lainnya. Jika tugas ABRI untuk menjamin keamanan dan stabilitas negara pun belum bisa dijalankan dengan baik, apakah kehadiran mereka masih diperlukan di dalam badan politik negara?

Kalau ditinjau dari sejarah, dwifungsi ABRI yang pertama-tama dikenal sebagai konsep "jalan tengah"⁹ itu lahir pada masa darurat di mana tentara diberikan tugas sejarah untuk membantu membangun negara, dan diresmikan secara tertulis pada

tahun 1982.¹⁰ Kemudian ABRI berpegang teguh pada basisnya ini sampai 32 tahun lebih tanpa pernah direvisi dengan sungguh-sungguh, sehingga militer masuk ke lembaga-lembaga sosial politik dan/atau kekuatan sosial politik dalam jumlah besar. Pada permulaan 1990-an, justru Jenderal (Purn.) A.H. Nasution sendiri pernah mengeluarkan peringatan bahwa penerapan dwifungsi sudah melampaui batas (Noer, 1993).

Dalam perkembangan akhir-akhir ini, ABRI menunjukkan sikap untuk membangun suatu kerangka baru dalam pembagian peran politiknya di Indonesia, dengan terus melakukan *readjustment* dan *reposition* (*The Straits Times*, 22 June 1998), mengingat demokratisasi yang menuntut kemandirian sipil. Pangab Jenderal Wiranto pernah mengatakan beberapa waktu lalu, bahwa ABRI itu berasal dari rakyat dan tugasnya adalah mengabdikan diri kepada rakyat. Jika rakyat tidak ingin ABRI berpolitik lagi, ABRI bisa mundur. Untuk mengurangi perannya di bidang politik, ABRI kiranya akan mengikuti jejak yang lazim ditempuh oleh kekuatan militer di seluruh Asia Timur, seperti Korea Selatan, Taiwan, Filipina dan Thailand, di mana militer mundur dari panggung politik (*The Straits Times*, 22 June 1998).

Tetapi tidak ada orang yang yakin benar bahwa ABRI bakal menghilang begitu saja dari percaturan politik Indonesia dalam jangka waktu dekat ini. Paling tidak, Golkar dan Presiden Habibie masih memerlukan dukungannya yang begitu kuat di daerah, untuk memenangkan Pemilu menda-

⁹Konsep ini dikemukakan oleh Jenderal A.H. Nasution dalam pidatonya pada 11 November 1958.

¹⁰Dengan diterimanya RUU tentang "Keten-tuan Pokok Pertahanan dan Keamanan RI".

tang. Dipertahankannya kursi ABRI di DPR dan MPR adalah buktinya, meskipun menurut rancangan undang-undang mengenai struktur DPR/DPRD yang kemungkinan besar disahkan jumlah kursi ABRI di DPR dikurangi lagi dari 75 orang menjadi 50 orang (*Bisnis Indonesia*, 8 Juli 1998).

Ekonomi di Masa Transisi

Resesi Ekonomi

Dalam tiga dasawarsa yang lalu, ekonomi Indonesia tercatat tumbuh dengan rata-rata 6,9 persen per tahun. Pemerintah berhasil melakukan pergeseran kebijakan strategis terhadap produk-produk ekspornya dari mengutamakan produk-produk migas ke produk-produk non-migas pada pertengahan 1980-an, sedangkan basis usahanya mulai dialihkan secara bertahap dari usaha-usaha agraris ke usaha industri (manufaktur). Per-ekonomian dalam negeri mendapat perlindungan yang cukup baik di bawah naungan lingkungan makro di kawasan yang penuh dinamika.

Ditinjau secara komparatif, pemerintah Orde Baru telah mengubah keadaan perekonomian Indonesia yang bangkrut sebagai peninggalan Orde Lama, dan menjadikan Indonesia salah satu lokomotif perkembangan di kawasan dengan tercapainya prestasi-prestasi berikut ini:

- Berhasil menekan laju inflasi dari 600 persen pada tahun 1966 menjadi 6,7 persen pada 1996 (*Asia Week*, 30 December 1996 - 5 January 1997).
- Meningkatkan laju pertumbuhan Produk Nasional Bruto (PNB) dari 7 persen pada 1965-1980 menjadi 7,6 persen pada 1990-

1995; jumlah PDB bertambah dari 5,98 juta dolar AS pada 1965 menjadi 7,46 juta dolar AS pada 1996, sedangkan pendapatan per kapita yang tercatat sebesar 100 dolar AS pada pertengahan 1960-an naik menjadi 1.088 dolar AS pada 1997,¹¹ yang memasukkan Indonesia ke dalam kategori *lower middle economy*.

- Menurunkan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan yang tercatat 67,9 juta jiwa (58 persen) pada awal berdirinya rezim Orde Baru menjadi 22,5 juta jiwa (11,3 persen) pada 1996.

Banyak usaha telah dicurahkan oleh masyarakat maupun lembaga-lembaga keuangan internasional untuk mengembangkan kegiatan ekonomi dan bisnis di berbagai bidang di Indonesia, tetapi banyak masalah muncul dan membawa akibat negatif pada waktu itu, antara lain karena kurang transparannya kebijakan pemerintah, tersebar luasnya KKN, dan lain-lain. Masalah-masalah seperti itu nampak terus diabaikan hanya karena sistem nasional telah begitu lama dipertahankan oleh satu pemimpin negara saja, meskipun dapat dimaklumi bahwa tidak mungkin suatu sistem ekonomi berjalan tanpa masalah.

Akan tetapi, tidak ada yang menduga bahwa pengambangan mata uang Thailand, baht, tanggal 2 Juli 1997, akan menimbulkan komplikasi sosial dan politik seberat yang dialami Indonesia, khususnya krisis ekonomi yang berkepanjangan. Sejak akhir tahun lalu, krisis mata uang yang melanda beberapa negara di kawasan mulai melumpuhkan pukulannya secara lebih parah lagi

¹¹Lihat Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto, 1997.

pada ekonomi Indonesia. Bahkan situasi bertambah serius karena dipengaruhi unsur-unsur non-ekonomi seperti kerusakan dan huru-hara yang terjadi di seluruh negeri yang klimaksnya terjadi pada 12-15 Mei 1998 yang mengakibatkan ribuan orang tewas dan memaksa pergantian kekuasaan pada tanggal 21 Mei 1998. Keadaan diperparah lagi oleh lesunya ekonomi di seluruh kawasan Asia Timur yang ditandai oleh devaluasi mata uang yen Jepang terhadap dolar AS, dan bencana alam yang merajalela di beberapa negara tetangga. Beban perekonomian nasional kian berat. Prestasi yang pernah dicapai pemerintah Orba nampaknya musnah dalam waktu sekejap saja.

Menurut data BPS, sejak bulan Juli lalu, nilai mata uang rupiah telah anjlok hingga lebih dari 80 persen. Inflasi tujuh bulan pertama di tahun ini mencapai 59,1 persen. Inflasi tahunan (Agustus 1997 - Juli 1998) sebesar 68,72 persen (*Bisnis Indonesia*, 4 Agustus 1998), dan diperkirakan akan melewati 100 persen pada akhir tahun. Pendapatan Nasional Bruto (PNB) per kapita diperkirakan menjadi 436 dolar AS pada tahun ini (*Kompas*, 8 Juli 1998). Rakyat yang hidup di bawah garis kemiskinan mencapai 79,4 juta jiwa, dan diperkirakan akan meningkat sampai 95,8 juta jiwa pada akhir tahun ini, atau mencapai 48 persen dari 220 juta penduduk Indonesia (*The Jakarta Post*, 3 Juli 1998). Pertumbuhan ekonomi tahun ini diperkirakan minus 13,06 persen.

Pada tahun 1985, Indonesia berhasil mewujudkan swasembada pangan, dan mengalami masa panen yang relatif baik pada tahun-tahun berikutnya. Tetapi tahun 1997 lalu, produksi beras menghadapi kesulitan akibat kekeringan yang melanda daerah

penghasil padi, sehingga telah mengurangi atau memperlambat produksi beras. Akibatnya, harus dilakukan impor beras. Namun sebagai konsekuensi dari krisis moneter, kelancaran impor beras terhambat karena menurunnya kredibilitas bank-bank Indonesia sehingga L/C dari bank-bank Indonesia tidak diterima oleh pengekspor asing. Ditambah lagi dengan kurang lancarnya saluran distribusi sehingga membuat cadangan beras Bulog turun drastis, dan harga beras pun naik menjadi Rp 3.000,-/kg. Harga minyak goreng juga naik dari Rp 4.000,-/kg pada akhir Juni menjadi Rp 7.000,-/kg pada awal Juli 1998.

Kian meningkatnya jumlah masyarakat rawan pangan dapat menjadi unsur instabilitas internal meskipun kebanyakan mereka tidak mau melibatkan diri ke dalam urusan politik. Beberapa langkah telah diambil pemerintah untuk memecahkan masalah pangan, antara lain berusaha melancarkan saluran distribusi, melaksanakan program "pasar khusus" yang menyajikan beras sebanyak 10 kg per orang setiap bulan dengan harga Rp 1.000,- per kg kepada keluarga miskin di beberapa daerah. Sejalan dengan itu, untuk menjamin pengadaan minyak goreng di dalam negeri, pajak ekspor CPO dinaikkan dari 40 persen menjadi 60 persen. Meskipun demikian, beban di pundak rakyat menengah ke bawah tetaplah terlalu berat.

Penyebab Utama Krisis Moneter

Krisis yang menjatuhkan ekonomi Indonesia tidak terjadi begitu saja, melainkan melalui proses perubahan kuantitatif sampai perubahan substansif. Di samping terpengaruh oleh dampak buruk dari krisis regional

di Asia, beberapa unsur ekonomi dalam negeri menjadi penyebab utama keruntuhan ekonomi makro itu.

Pertama, penumpukan utang luar negeri, khususnya utang swasta telah memberikan beban yang sangat berat bagi pemerintah. Sebelum krisis ekonomi, lembaga-lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia, IMF dan investor-investor asing memberikan penilaian positif terhadap Indonesia, dan bersedia memberikan pinjaman kepada Indonesia. Jumlah utang luar negeri pada tahun 1996 adalah 74,6 milyar dolar AS, sementara cadangan devisa RI 19,1 milyar dolar AS. Saat rupiah tertimpa depresiasi, utang luar negeri mulai melonjak jika dihitung dengan valuta asing, yaitu menjadi 135 milyar dolar AS, sedangkan cadangan devisa hanya tercatat 14 milyar dolar AS. Pembayaran utang luar negeri tersebut memicu berlarut-larutnya krisis. Diperkirakan, pada tahun 1998 saja devisa yang diperlukan untuk membayar utang-utang itu mencapai 36-37 milyar dolar AS, terdiri atas utang perusahaan swasta sebesar 27 milyar dolar AS, utang perbankan sekitar 7-8 milyar dolar AS, dan utang pemerintah sekitar 2 milyar dolar AS. Khusus devisa untuk membayar utang pemerintah bersifat netto, yakni kewajiban pembayaran kurang lebih 7 milyar dikurangi pemasukan utang baru kira-kira 5 milyar dolar AS (*Kompas*, 24 Juli 1998).

Dapat kita bayangkan betapa besar tekanan pembayaran utang itu terhadap nilai pasar dari dolar AS. Pada awalnya, pemerintah sempat mengambil sikap yang tidak peduli terhadap utang swasta dengan menganggapnya sebagai urusan sektor swasta sendiri. Baru setelah jumlah perusahaan yang

tidak lagi sanggup membayar utang luar negeri kian bertambah, sehingga kepercayaan terhadap reputasi dunia usaha Indonesia kian menipis di luar negeri, pemerintah menyadari betapa seriusnya masalah ini. Negosiasi pun mulai ditempuh.¹² Pada akhir Mei 1998, tim negosiasi utang luar negeri swasta berhasil mencapai kesepakatan dengan pihak kreditur perbankan dengan syarat tertentu untuk menjadwalkan ulang utang luar negeri swasta, yang konon mencapai 78 milyar dolar AS. Negosiasi berhasil mencapai apa yang disebut "Kesepakatan Frankfurt". Berdasarkan kesepakatan tersebut, debitur Indonesia diberi keringanan berupa pembebasan pokok pinjaman (*principal payment*) selama tiga tahun, serta perpanjangan pembayaran cicilan hingga lima tahun (*Bisnis Indonesia*, 23 Juli 1998). Sementara itu, Indra (*Indonesian Debt Restructuring Agency*) yang berada di bawah pengawasan Bank Indonesia akan mulai bekerja mengatasi tekanan pembelian dolar AS khusus oleh dunia usaha,¹³ dengan cara membagi rata pembayaran utang luar negeri selama delapan tahun (*Kompas*, 1 Juni 1998 dan 24 Juli 1998). Dengan demikian, masa-

¹²Negosiasi tentang pembayaran utang luar negeri antara pemerintah Indonesia dan para kreditur diadakan empat kali pada tahun ini, masing-masing pada bulan Februari di Singapura, tanggal 15-17 April di New York, tanggal 8-10 Mei di Tokyo dan tanggal 26 Mei di Frankfurt.

¹³Dengan kata lain, Indra akan memberikan perlindungan terhadap risiko nilai tukar yang terjadi karena debitur diperbolehkan membayar utangnya dalam mata uang rupiah. Mekanisme kerjanya adalah bahwa para debitur Indonesia membayar utangnya kepada pihak kreditur bank asing dengan mata uang rupiah melalui Indra. Selanjutnya Indra membayarkannya kepada kreditur asing dalam mata uang dolar AS.

lah utang luar negeri diharapkan dapat dikurangkan untuk sementara.

Kedua, ketidaksehatan bank dan kebijakan moneter pemerintah yang kurang jelas. Jauh sebelum krisis, bank-bank di Indonesia sudah menunjukkan tanda-tanda kebobrokan. Ekspansi kredit ternyata telah menyebabkan bank-bank menjadi tidak sehat. Begitu diserang devaluasi, kredit menjadi macet dan akibatnya perbankan menjadi hampir lumpuh. Perbankan merupakan badan fundamental suatu negara untuk mendukung kegiatan ekonomi. Baik atau tidaknya pelaksanaan fungsinya berarti vital terhadap seluruh ekonomi nasional yang berjalan. Oleh karena itu, kesepakatan mengenai pembenahan sektor perbankan lebih diutamakan dalam perundingan pertama dengan IMF yang disusul dengan likuidasi 16 bank yang tak sehat, pembekuan 7 bank swasta dan *take over* 7 bank lainnya, dan memasukkan 40 bank ke dalam pengawasan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang didirikan pada Januari 1998 (*Media Indonesia*, 2 Juli 1998).

Meskipun demikian, kebijakan moneter pemerintah masih membingungkan perbankan Indonesia dan pengusaha-pengusaha menengah ke bawah. Dengan bantuan IMF, pemerintah (Bank Indonesia) menjabarkan kebijakan moneter ketat melalui instrumen yang sangat terbatas, yaitu meningkatkan suku bunga SBI (Sertifikat Bank Indonesia), demi menurunkan inflasi dan memantapkan nilai tukar rupiah. Suku bunga SBI untuk jangka waktu sebulan dinaikkan dari 11 persen menjadi 30 persen per tahun dan dana BUMN dari seluruh perbankan nasional ditarik oleh BI. Selanjutnya, peningkatan suku bunga SBI dilakukan seperti *bom-*

bardment. Maret 1998 saja, suku bunga SBI untuk jangka waktu sebulan sudah mencapai 45 persen, dan bulan berikutnya melangit hingga 58 persen per tahun.

Keadaan seperti itu hanya akan mematikan sektor riil, khususnya mereka yang sudah lama tidak memproduksi lagi karena kredit menjadi sangat mahal, dan sejumlah perusahaan terpaksa gulung tikar karena tidak ada dana (*Media Indonesia*, 2 Juli 1998). Di lain pihak, suku bunga deposito yang meningkat di atas suku bunga SBI menjadikan semakin mahal dana-dana masyarakat yang diperoleh perbankan. Ini mendorong melesatnya bunga pinjaman dan menyulitkan perbankan untuk memutar dananya selain membeli SBI. Dengan demikian, hampir seluruh bank beroperasi dengan *negative spread* (*Indonesian Capital Market Journal*, 1998). Kondisi yang parah ini jika dibiarkan terus akan membuat banyak bank memerlukan dana likuiditas BI, dan akan makin banyak lagi bank masuk daftar hitam pengawasan BPPN (*Media Indonesia*, 1 Juli 1998). Untuk merehabilitasi sektor perbankan, BI harus menyediakan uang yang cukup. Ini akan berarti menambah jumlah mata uang yang beredar sehingga inflasi akan naik lagi.

Bantuan Luar Negeri

Demi mengatasi krisis yang entah kapan selesainya, salah satu langkah penting yang dapat diambil oleh pemerintah adalah mencari dukungan/bantuan luar negeri seluas mungkin. Selama lebih dari 50 tahun sejak berdirinya Indonesia, baik pemerintah Orde Lama maupun Orde Baru menganggap bantuan luar negeri sebagai wahana

penting untuk menyediakan dana dan ip-tek yang diperlukan dalam proses pembangunan bangsa. Khususnya pada masa Orde Baru, bantuan luar negeri merupakan sumber pendapatan utama ketiga, setelah pendapatan produk-produk migas dan non-migas (Wie, 1998). Jumlah dana bantuan internasional resmi selama 1967-1992 mencapai 12 sampai 13 persen dari pendapatan pemerintah pada periode tersebut. Implikasi politik dari keadaan ini adalah, mudah sekali bagi negara/organisasi internasional donor untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan negara penerima bantuan dengan cara menunda atau membatalkan pencairan dana jika negara penerima tidak memenuhi syarat yang ditetapkannya, apalagi pada waktu negara penerima sedang dalam masa yang sangat kekurangan dana.

Saat pengembangan rupiah membawa konsekuensi yang tak terkendali, pemerintah Soeharto sekali lagi meminta bantuan dari masyarakat internasional, terutama melalui IMF. Setelah tiga kali melakukan perundingan dengan IMF yang mencapai serangkaian kesepakatan yang sangat memberatkan Soeharto dan ternyata tidak sepenuhnya sesuai dengan keadaan dalam negeri, Indonesia telah mendapat pencairan bantuan dari IMF sebanyak 3 milyar dolar AS sebagai bagian dari paket bantuan sebesar 43 milyar dolar AS. Tentu saja, pencairan itu tidak datang begitu saja, melainkan sempat mengalami beberapa kali penundaan ketika sikap Soeharto dianggap tidak sungguh-sungguh melaksanakan kesepakatan.

Dibandingkan dengan Soeharto, sikap Presiden Habibie lebih luwes dan kompromis dalam mengundang pencairan selanjutnya dari bantuan masyarakat internasional.

Presiden Habibie tidak hanya menunjukkan kesediaan untuk melaksanakan semua kesepakatan yang selalu didesak IMF, tetapi juga melakukan beberapa aksi nyata yang di luar dugaan demi memperlihatkan kebulatan tekadnya dalam melakukan reformasi pada umumnya, dan memulihkan kepercayaan masyarakat pada khususnya. Ternyata langkah ini disambut baik oleh pihak luar negeri, dan dana bantuan pun berdatangan, meskipun diselingi oleh penundaan karena penyelenggaraan Munaslub Golkar.

Hingga akhir Juli 1998, Indonesia telah mendapat bantuan dari IMF bagian ke-3 sebanyak 1 milyar dolar AS (sudah masuk ke BI) yang dilengkapi dengan bantuan tambahan sebesar 6,2 milyar dolar AS untuk menutup defisit anggaran 1998/1999 yang disebabkan oleh besarnya pengeluaran untuk memperkuat jaring pengaman sosial (*social safety net*) (*Kompas*, 23 Juli 1998). Selain itu, pertemuan CGI (*Consultative Group on Indonesia*) yang baru selesai di Paris telah menjanjikan pinjaman sebesar 7,894 milyar dolar AS kepada Indonesia yang berarti jauh lebih banyak daripada tahun lalu (5,299 milyar dolar AS). Bantuan ini direncanakan akan dicairkan pada tahun ini juga, tidak seperti biasanya di mana pencairan dilakukan pada tahun berikutnya (*Media Indonesia*, 31 Juli 1998).

Tentu saja tindakan menggantungkan diri pada bantuan/pinjaman luar negeri akan mendatangkan risiko, misalnya membuat pembayaran utang menjadi lebih sulit lagi pada tahun-tahun mendatang, di mana negara akan terperosok ke dalam perangkap "gali lubang tutup lubang", dan menyebabkan hilangnya kemandirian kedaulatan dan terlukanya perasaan nasionalisme. Akan te-

tapi bantuan luar negeri terbukti membawa harapan kepada ekonomi Indonesia yang sekarang memang kekurangan daya untuk bangkit kembali. Meskipun harapan itu tipis, tetapi tetap lebih baik daripada tak ada sama sekali.

Ekonomi Dulu Atau Politik Dulu

Berbeda dengan yang terjadi di Uni Soviet dan Eropa Timur, di mana negara menjadi terpecah-belah akibat resesi ekonomi yang berkepanjangan dan *shock therapy* yang dijalankan kurang manjur sehingga terjadi reformasi sistem politik dari sistem sosialisme ke kapitalisme dan ternyata lebih memperburuk situasi, krisis ekonomi dan perubahan politik di Indonesia terjadi pada waktu yang hampir sama, dan keduanya saling terkait erat sehingga susah untuk memisahkannya satu sama lain.

Di satu pihak, stabilitas politik Indonesia sangat dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi. Meskipun masa kini adalah masa reformasi di mana rakyat mempunyai kebebasan mencari hak dan kepentingannya yang sah, tetapi semua tidak bisa terwujud kalau urusan makan pun menjadi masalah. Kalau pemerintah tidak berupaya mencegah kenyataan terus anjloknya perekonomian, rakyat miskin yang jumlahnya kian bertambah bakal menjadi unsur yang tidak mantap bagi situasi politik. Kemungkinan terjadi lagi kerusuhan tidak dapat dikesampingkan. Meskipun sampai sekarang pemerintah telah berulang kali menegaskan bahwa rencana reformasi ekonomi yang rinci telah terbentuk, pelaksanaan sistematis dan kongkret toh belum juga keluar. Ditambah dengan semakin memburuknya kondisi

ekonomi di seluruh kawasan Asia, prospek ekonomi Indonesia menjadi susah diramal, dan yang jelas, proses pemulihan sulit dimulai dalam 3-5 tahun.

Di pihak lain, pemulihan ekonomi Indonesia sangat tergantung pada kepercayaan terhadap pemerintah dan situasi politik Indonesia, di samping masalah intern berupa struktur dan sistem ekonomi. Kegiatan ekonomi justru dihalangi oleh faktor-faktor non-ekonomi (*Kompas*, 22 Juli 1998). Seandainya situasi politik terus goyah, kerusuhan sering terjadi, maka ekonomi terpaksa menjadi "pencuci piring" (*Kompas*, 3 Juli 1998) untuk gerakan-gerakan politik. Beberapa langkah yang diambil pemerintah untuk memantapkan citra reformasi dan meraih kepercayaan sekurang-kurangnya telah mendapat tanggapan positif, bantuan dana pun mengalir ke Indonesia, dan terbukti meredakan beberapa masalah ekonomi untuk sementara, misalnya utang luar negeri dan defisit APBN. Tetapi peristiwa-peristiwa penting yang akan terjadi seperti antara lain diselenggarakannya Sidang Istimewa MPR dan Pemilu tahun 1999, yang akan mempengaruhi struktur kekuasaan dan menunjukkan arah perjalanan pasca masa transisi, mungkin akan mendatangkan perubahan atau pembaruan politik yang lebih serius dan mendalam. Maju atau mundurnya perekonomian Indonesia bakal ditentukan oleh perkembangan di bidang itu.

Dalam dilema seperti itulah, kebijakan-kebijakan pemerintah mengenai perbaikan ekonomi yang rinci dan bertahap diharapkan keluar secepat mungkin, demi memberikan landasan reformasi politik yang lebih lanjut. Reformasi politik diharapkan diadakan dengan tertib dan teratur untuk

menciptakan suasana pemulihan ekonomi yang sehat. Semua ini akan sangat tergantung pada kemampuan dan keseriusan pemerintah dalam mengelola dan mengimplementasikannya.

Kesimpulan

Tiga dekade terakhir ini, Indonesia telah giat mengadakan pembangunan, dan mencurahkan segenap tenaga sehingga mendukung lahirnya *Asian Miracle*. Akan tetapi, dampak buruk yang diakibatkan oleh sistem ekonomi dan politik yang kurang memadai akhirnya muncul juga dengan dipicu oleh krisis mata uang di Thailand, dan menyebabkan serangkaian reaksi negatif yang bersarang sampai ke dasar ekonomi Indonesia. Kebijakan yang kurang stabil dan meyakinkan dari pemerintah serta keraguan masyarakat baik internasional maupun domestik terhadap pemerintah pada masa transisi ini mendorong situasi ke arah yang lebih tak terkendali. Maka, pemulihan ekonomi akan memerlukan jangka waktu yang sangat panjang, karena sampai sekarang ujung krisis belum juga dapat kita lihat. Yang patut kita sikapi secara optimis adalah, bahwa reformasi ekonomi di Indonesia tetap berada di dalam kerangka sistem pasar bebas yang dianut sejak dulu, sehingga yang perlu dibenahi hanyalah menjadikannya lebih transparan, terbuka, bersih dari KKN, lebih mementingkan keadaan dalam negeri dan sebagainya. Maka, proses reformasi ekonomi Indonesia akan jauh lebih mudah jika dibandingkan harus mengubah sistem ekonomi secara menyeluruh.

Proses demokratisasi pun telah mengalami perkembangan yang cukup pesat di masa transisi ini, dan reformasi politik juga menunjukkan dinamikanya. Tetapi harus dicatat bahwa proses tersebut masih berada pada tahap awal, segala sesuatu belum terbentuk sampai tuntas. Baik kekuatan-kekuatan sosial politik maupun pemerintah masih mencari posisi yang paling cocok dalam percaturan baru ini. Dibatasi pula oleh unsur-unsur perekonomian, dalam jangka pendek, situasi politik di Indonesia akan tetap ditandai oleh ketidakstabilan dan kegiatan politik yang bervariasi. Prospeknya susah diduga, hal-hal di luar perkiraan bisa terjadi kapan saja.

KEPUSTAKAAN

- Karim, M. Rusli. 1998. "Peluang dan Hambatan Demokratisasi". *Analisis CSIS*, Thn. XXVII, No. 1.
- Noer, Deliar. 1993. "Beda Pedang dan Pena". *Forum Keadilan*, 8 Juli.
- Padiangan, Andreas. 1996. *Menggugat Kemandirian Golkar*. Yogyakarta: BIGRAF Publishing.
- Seda, Frans. 1996. "ABRI Kader Golkar". *Kompas*, 25 Maret.
- "The Dilemma of Monetary Policy in a Time of Crisis". 1998. *Indonesian Capital Market Journal*. No. 04/IX/April.
- Thee Kian Wie. 1998. "Indonesia's Economic Performance Under the New Order", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVI, No. 2.
- Vatikiotis, Michael RJ. 1993. *Politics Under Soeharto*, London: School of Economics Press.

Mendobrak Otoritarianisme Orde Baru di Medan Mahasiswa*

Sutoro Eko Yunanto

Kemerdekaan harus selalu disegarkan dengan darah para patriot dan kepala para tiran.

Thomas Jefferson

Gerakan mahasiswa merupakan kekuatan besar yang selama ini diabaikan dalam wacana demokratisasi. Dari ketiga teori mainstream tentang aksi kolektif pun, tidak ada yang menempatkan gerakan mahasiswa sebagai kekuatan sentral. Ketiga teori tersebut lebih menekankan pada konflik elite sebagai pemicu aksi kolektif. Padahal, setiap aksi kolektif pasti mempunyai karakter ideografis yang beragam sehingga membedakan antara aksi mahasiswa dengan aksi-aksi kolektif lainnya. Di samping itu, perlu pula diperhatikan adanya "struktur kesempatan" sebagai faktor penentu dari strategi yang digunakan dalam aksi kolektif. Berdasarkan pengalaman dari gerakan mahasiswa tahun 1998 yang berhasil meruntuhkan kekuatan Soeharto, jelas bahwa gerakan mahasiswa kini tidak lagi memerlukan dukungan dari elite reformis, militer pembangkang, ataupun ormas-ormas yang oportunis. Mereka cukup membentuk komite-komite ad hoc yang bersifat non-ideologis serta memobilisasi dukungan dari civitas akademika, media massa, dan masyarakat luas.

Pendahuluan

MUNDURNYA Soeharto di bulan Mei 1998 yang lalu tampaknya punya dua tingkat implikasi yang saling berkaitan. *Pertama*, pada tingkat empiris, jatuhnya sang otokrat yang sangat kuat itu merupakan preseden positif bagi transisi menuju demokrasi di Indonesia, karena sendi-sendi otoritarianis-

me yang dibangun selama tiga dasawarsa mulai runtuh dan digantikan dengan pemerintahan baru.¹ Berbeda dengan rezim

Sudjito dan Archam Effendi, atas pasokan informasi dan diskusinya yang berharga. Tetapi, seperti layaknya sebuah karya keilmuan, substansi tulisan ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab pribadi penulis.

¹Asumsi ini tidak berarti bahwa transisi awal yang disebabkan oleh turunnya Soeharto akan serta-merta menghasilkan demokrasi penuh dalam jangka pendek. Jalan menuju demokrasi masih harus melalui periode transisi dan konsolidasi. Pada masa transisi umumnya terjadi penggantian rezim otoriter lama dengan aturan main baru yang demokratis. Konsolidasi jauh lebih sulit dan panjang ketimbang transisi, di mana agenda utamanya adalah melembagakan aturan baru demokrasi yang dibentuk pada masa transisi serta mempertahankan rezim demokratis agar tidak kembali lagi ke otoritarianisme. Te-

*Penulis mengucapkan terima kasih kepada Drs. Rizal Panggabean, MA, atas kuliah dan diskusi kelasnya yang memberi banyak masukan hingga terselesaikannya tulisan ini. Dr. Vincent Boudreau telah membuka mata penulis terhadap pemahaman mengenai analisis struktur kesempatan dalam aksi kolektif. Penulis juga berterima kasih kepada dua kolega deklarator Dewan Mahasiswa UGM, Aric

Soeharto, pemerintahan baru 'di bawah Habibie langsung menjanjikan kehidupan masyarakat politik Indonesia di masa depan yang lebih baik dan demokratis yang diawali dengan liberalisasi politik.

Kedua, pada tingkat akademis, mundurnya Soeharto dan proses transisi awal pasti merupakan tantangan baru yang menggairahkan bagi para analis untuk menggelar kembali perdebatan tentang demokratisasi di Indonesia yang selama ini mengalami anomali. Orang-orang semacam Bill Liddle, Harold Crouch, Richard Robison, dan sebagainya, pasti akan sibuk menyusun pendapat baru tentang demokratisasi, seraya merevisi pendapat mereka sebelumnya yang tidak relevan lagi dengan perkembangan mutakhir Indonesia

Bagaimana pendapat yang berkembang selama ini sehingga tidak relevan lagi dan harus dibongkar? Para analis selama ini memandang skeptis (pesimis) terhadap demokratisasi di Indonesia, karena elemen-elemen yang kondusif bagi demokrasi tidak muncul, antara lain: lemahnya kelas menengah berhadapan dengan negara; bertahannya kultur paternalistik yang mengabadikan sikap fatalis rakyat Indonesia; absennya oposisi yang terorganisir secara kuat untuk mendesak tuntutan demokrasi terhadap rezim.

Crouch misalnya, termasuk analis yang pesimis melihat prospek transisi menuju demokrasi di Indonesia. Dengan menolak elemen-elemen sosio-ekonomi, struktur ke-

las, budaya, tekanan eksternal, dan kekuatan oposisi, Crouch menempatkan variabel konflik elite yang tampaknya merupakan pendorong kuat bagi proses transisi menuju demokrasi di Indonesia. Menurut Crouch (1992), selama elite tetap terbagi dan persaingan mereka melibatkan mobilisasi dukungan non-elite, ada kemungkinan bahwa sistem akan menjadi lebih terbuka dan liberal. Fenomena ini pun terlihat dengan jelas bahwa konflik elite membawa efek liberalisasi terbatas, seperti dalam bentuk keterbukaan politik yang semakin dinamis. Semakin lama situasi ini berlangsung reformasi akan semakin menjadi melembaga dan elite akan semakin terbiasa dengan politik kompetitif.

Dengan analisis strukturalnya, Robison kurang memperhatikan elemen kekuatan massa (termasuk mahasiswa dan buruh), tetapi lebih menaruh perhatian pada ketegangan elite dan kelas borjuis sebagai variabel (elemen) yang bakal mendorong demokratisasi di Indonesia. Robison antara lain menyatakan bahwa restrukturisasi ekonomi sebagai respons atas jatuhnya harga minyak serta persoalan suksesi akan memberi gambaran adanya liberalisasi (*abertura*) politik yang terus berlanjut di Indonesia. Situasi ini makin meningkatkan ketidakpastian, kegelisahan dan ketegangan dalam kelompok-kelompok yang menjadi landasan sosial kekuasaan rezim.

Kerangka kerja Crouch dan Robison itu tentu tak memadai lagi untuk melihat perubahan politik mutakhir di Indonesia. Keduanya tidak membayangkan kalau Orde Baru menghadapi gelombang krisis ekonomi maupun dahsyatnya tekanan dari bawah (gerakan mahasiswa) yang akhirnya memaksa Soeharto untuk mundur dari jabatannya.

lapi pelecmbagaan demokrasi bisa saja mengalami kegagalan pada masa transisi dan konsolidasi, antara lain karena polarisasi kepentingan di lingkaran elite dan massa serta karena kalahnya pendukung demokrasi melawan pendukung otoritarianisme.

Sementara, kajian yang terpusat pada kekuatan massa akar-rumput dan oposisi memang tidak absen dalam studi demokratisasi di Indonesia, yang antara lain terlihat dalam karya Aspinall (1995) dan Törnquist (1996).² Tetapi karya-karya ini secara metodologis bersifat ideografis, yang mengilustrasikan secara mendalam tentang perjuangan kelompok aliansi pro demokrasi (elite reformis, aktivis dan massa) dalam menentang rezim sepanjang dekade 1980-an hingga paro pertama dekade 1990-an. Mereka sampai pada kesimpulan bahwa kekuatan pro demokrasi dari bawah merupakan tantangan besar yang sewaktu-waktu bakal meledak dan menghancurkan rezim. Tetapi dalam kondisi apa kekuatan bawah berkobar menjadi besar sehingga Soeharto harus kalah menghadapinya? Karya-karya ini tampaknya tidak bisa menjawab pertanyaan tersebut secara memuaskan.

Selain tidak memprediksikan perubahan ekonomi dan politik pada akhir dekade 1990-an yang menghasilkan proses transisi, karya-karya yang disebutkan terakhir itu masih tetap menaruh perhatian pada elemen konflik elite yang punya efek bola salju berupa pembentukan aliansi dengan para aktivis dan massa. Mereka tidak per-

²Artikel Aspinall itu sangat menarik, yang menganalisis aliansi antara militer dengan mahasiswa di era "keterbukaan politik". Kerangka kerja Aspinall sangat dipengaruhi oleh semangat kajian Amerika Latin dan kajian Crouch sebelumnya, yang lebih menekankan pada konflik elite sebagai pemieu awal yang mempunyai "efek bola salju" di tengah masyarakat, di mana akhirnya akan terbentuk aliansi elite reformis, aktivis reformis dan kekuatan bawah (mahasiswa). Maka, kalau terjadi pembangkangan atau meledaknya gerakan mahasiswa, menurut Aspinall, hal itu hanya sebagai efek bola salju dari konflik elite, bukan sebagai kekuatan yang berdiri sendiri.

nah membayangkan kalau sekarang terjadi gerakan pro reformasi yang dimotori mahasiswa tanpa dipicu oleh konflik elite. Bahkan mahasiswa tak perlu beraliansi dengan elite reformis dari dalam sistem untuk membentuk kekuatan oposisi. Keempat karya di atas juga tidak membayangkan terjadinya gelombang krisis ekonomi di Indonesia, yang menurut hemat penulis, sebagai "struktur kesempatan" baru yang memicu besaran gerakan dari bawah yang dimotori oleh mahasiswa.

Lewat tulisan ini, penulis menaruh perhatian pada kekuatan gerakan mahasiswa -- sebagai kekuatan besar yang selama ini diabaikan dalam wacana demokratisasi -- sebagai elemen utama yang mampu menekan mundur Soeharto dan mengantarkan republik ini ke transisi awal menuju demokrasi. Tetapi argumen awal itu toh masih mengandung sejumlah teka-teki yang perlu diklarifikasi. Jika mundurnya Soeharto karena prestasi gerakan mahasiswa, mengapa peristiwa itu baru terjadi di penghujung dekade 1990-an? Mengapa hal itu tidak terjadi pada masa-masa sebelumnya? Dan mengapa gerakan mahasiswa yang didukung oleh aktivis reformis dan masyarakat luas akhir-akhir ini tidak berkembang menjadi kekuatan aliansi besar semacam *people power* seperti yang pernah terjadi di Filipina tahun 1986?

Pendekatan Interaktif

Agenda utama riset tentang aksi kolektif³ atau sejenisnya akan sampai pada dua

³Gurr (1970) barangkali yang paling gamblang memilah jenis-jenis aksi kolektif. Dia tidak memakai istilah aksi kolektif, tetapi kekerasan politik

pertanyaan besar. Mengapa bisa terjadi aksi kolektif? Mengapa beberapa aksi kolektif berhasil mencapai tujuannya, sementara aksi lainnya mengalami kegagalan? Menjawab secara komprehensif dan punya kekuatan komparatif atas pertanyaan itu bukanlah pekerjaan yang mudah. Tetapi paling tidak ada tiga pendekatan (teori) *mainstream* yang telah lama mapan dalam tradisi ilmu sosial yang hendak menjelaskan aksi kolektif; masing-masing pendukungnya mengklaim teorinya dibangun secara induktif-deduktif sehingga punya predikat nomotetik dan komparatif.

Pertama, Gurr (1970) secara gamblang menguraikan tentang teori "deprivasi relatif" yang didasarkan pada teori agresi-frustrasi. Dia menggunakan teori deprivasi relatif untuk menggambarkan kondisi sosial

(kolektif). Secara tegas, Gurr mengidentifikasi kekerasan politik menjadi tiga jenis. *Pertama*, kekacauan (*turmoil*), bersifat spontan, sporadis, partisipasi massa terbuka dan tak terorganisir. Pemogokan, kerusuhan, perkelahian politik, pemberontakan lokal termasuk dalam kelompok ini. *Kedua*, persekongkolan (*conspiracy*) yang sifatnya sangat terorganisir dengan partisipasi massa yang terbatas. Yang termasuk jenis ini adalah pembunuhan politik yang terencana, terorisme dan perang gerilya berskala kecil, kudeta-kudeta dan pemberontakan. *Ketiga*, perang internal (*internal war*), sifatnya sangat terorganisir dengan partisipasi luas, diraneang untuk menggulingkan rezim, menggunakan kekerasan secara luas. Termasuk dalam jenis ini adalah terorisme berskala besar, perang saudara dan revolusi. Sedangkan istilah aksi kolektif (*collective actions*) digunakan oleh Charles Tilly dan kawan-kawan, yang sangat diilhami oleh Manchur Olson. Tilly sama sekali tidak membeberkan tipe-tipe aksi kolektif seperti yang dilakukan Gurr ketika memilah tipe-tipe kekerasan politik. Tetapi, untuk sekadar penggunaan istilah (konsep), penulis lebih suka memakai aksi kolektif dari Tilly, yang cakupannya lebih luas ketimbang kerusuhan, pemogokan, demonstrasi, unjuk rasa, hingga revolusi yang sangat besar.

dan psikologis yang mendorong timbulnya kekerasan politik. Deprivasi relatif didefinisikan oleh Gurr sebagai "persepsi aktor-aktor atas ketidaksesuaian (kesenjangan) antara harapan-harapan mereka dengan kemampuan mereka untuk mencapai harapan-harapan itu". Deprivasi relatif, menurut Gurr, muncul bila terjadi kesenjangan antara *value expectations* (jumlah rata-rata barang berharga atau tingkat kondisi tertentu yang diharapkan masyarakat dan diyakini sebagai hak mereka yang sah) dengan *value capabilities* (jumlah rata-rata barang berharga atau tingkat kondisi tertentu yang nyata dari sang aktor). Kesenjangan itu menimbulkan ketidakpuasan yang semakin mematangkan potensi kekerasan kolektif dan mendorong timbulnya kekerasan politik bila dipolitisasi.

Argumen di atas sebenarnya hanya merupakan tesis dasar Gurr yang bergerak pada tingkat individual dan psikologis. Setelah asumsi dasar ini diuji pada tingkat empiris dan agregat, ternyata Gurr melakukan retroduksi atas variabel-variabel sosio-kultural baru yang menyebabkan terjadinya kekerasan politik. Yang hendak dijelaskan oleh Gurr adalah besaran kekerasan politik (variabel terikat). Variabel bebas primernya mencakup potensi kekerasan kolektif (ketidakpuasan) dan potensi kekerasan politik (politisasi ketidakpuasan). Variabel primer pertama (ketidakpuasan) disebabkan oleh dua variabel sekunder: intensitas deprivasi relatif (psikologis) dan ruang lingkup deprivasi relatif (sosietal). Variabel primer kedua (politisasi ketidakpuasan) disebabkan oleh tiga variabel sekunder: ruang lingkup pembenaran atas kekerasan politik (sosietal) serta intensitas pembenaran normatif atas kekerasan politik dan intensitas pembenaran yang bermanfaat atas kekerasan politik (psi-

kologis). Yang lebih menarik lagi, Gurr menempatkan dua variabel sosieta-agregat yang langsung mempengaruhi besaran kekerasan politik: keseimbangan antara pembangkang dengan kontrol koersif rezim serta keseimbangan dukungan kelembagaan antara pembangkang dengan rezim yang dilawan.

Kedua, teori Tilly tentang konflik politik (aksi kolektif) yang merupakan lawan dari teori Gurr tentang deprivasi relatif. Berbeda dengan teori deprivasi relatif, teori aksi kolektif Tilly jauh lebih sederhana dan mudah dipahami. Tilly (1973; 1975; 1978) mengatakan bahwa ketidakpuasan massa, bagaimanapun, tidak dapat mudah terlibat dalam aksi politik kecuali bila mereka menjadi bagian dari suatu kelompok terorganisir yang mempunyai sumber daya. Lebih tegas lagi Tilly mengatakan, bahwa revolusi dan kekerasan kolektif lebih cenderung muncul secara langsung dari pusat proses-proses politik dalam suatu masyarakat, ketimbang mencerminkan ketegangan dan ketidakpuasan masyarakat. Tuntutan awal dan tuntutan lanjutan tertentu terhadap pemerintah yang dilakukan oleh kelompok-kelompok penekan adalah lebih penting dibandingkan dengan ketidakpuasan masyarakat secara umum. Selain itu pertarungan untuk mendapatkan tempat dalam struktur kekuasaan adalah sangat menentukan.

Berlawanan dengan Gurr, Tilly menolak untuk menggunakan kekerasan sebagai objek analisisnya. Menurut Tilly, insiden kekerasan kolektif sebenarnya hanya merupakan akibat dari proses normal dalam persaingan kelompok untuk memperebutkan kekuasaan dan tujuan tertentu. Oleh karena itu, objek analisis Tilly adalah "aksi ko-

lektif", yakni aksi sekelompok orang secara bersama-sama untuk mencapai kepentingan bersama. Dalam menganalisis aksi kolektif, Tilly memakai dua model umum: model masyarakat politik dan model mobilisasi. Model yang pertama melibatkan pemerintah sebagai unsur utama (organisasi yang mengontrol sarana-sarana kekerasan dalam masyarakat) dan kelompok yang memperebutkan kekuasaan, termasuk anggota (pesaing yang punya akses besar pada sumber daya pemerintah), dan para penentang (semua pesaing lainnya). Model kedua (mobilisasi) melibatkan variabel yang dirancang untuk memperjelas karakter aksi kolektif yang digelar oleh pesaing tertentu. Variabel ini mengacu pada kepentingan kelompok, tingkat pengorganisasian, besarnya sumber daya di bawah kendali kolektif, serta pada kesempatan dan ancaman yang dipakai oleh pesaing tertentu dalam kaitannya dengan pemerintah dan kelompok pesaing lainnya.

Ketiga, teori Johnson tentang konsensus sistem yang secara khusus menganalisis revolusi dari perspektif teori sosiologi makro tentang integrasi dan perubahan masyarakat. Mengikuti tradisi aliran Parson, Johnson menekankan bahwa sebuah masyarakat normal yang bebas krisis harus digambarkan sebagai suatu sistem sosial yang terkoordinasi melalui nilai, yang secara fungsional beradaptasi pada kebutuhan lingkungannya. Sistem sosial itu merupakan seperangkat lembaga yang secara internal mencerminkan dan merinci konsistensi orientasi nilai masyarakat dalam norma-norma dan perannya. Orientasi nilai juga telah diinternalisasikan lewat proses sosialisasi dan menjadi kerangka moral individu serta standar untuk merumuskan realitas bagi mayoritas anggota masyarakat dewasa yang normal.

Otoritas politik, menurut Johnson, harus dilegitimasi sesuai dengan konteks nilai-nilai kemasyarakatan, sehingga tidak menimbulkan disfungsi/disharmoni sosial yang mendorong terjadinya revolusi. Gerakan revolusioner tidak bisa dihindari dengan sikap keras kepala dan kekerasan senjata seandainya sistem sosial mengalami krisis atau disharmoni. Revolusi dengan cara kekerasan karenanya merupakan upaya untuk melakukan perubahan sistemis atau menyelamatkan kembali sistem dan nilai-nilai yang rusak. Johnson misalnya menyatakan bahwa kekerasan dan perubahan sosial merupakan bagian/sifat dari revolusi. Menciptakan revolusi berarti menerima kekerasan untuk mengubah sistem; revolusi adalah implementasi yang disengaja dari suatu strategi kekerasan yang ditujukan untuk mendorong perubahan struktur sosial.

Ketiga teori *mainstream* di atas kalau dibentangkan justru akan menyebabkan perdebatan yang tidak kunjung selesai. Setiap teori bisa digunakan untuk membongkar kelemahan teori lainnya. Tetapi penulis perlu melontarkan kritik awal bahwa ketiganya tidak bisa memberikan penjelasan yang memuaskan tentang gerakan mahasiswa atau aksi kolektif lainnya. Mengapa demikian? Menurut hemat penulis, setiap aksi kolektif tentu punya karakter ideografis (gambaran unik) yang beragam, misalnya menurut momentum, proses kejadian, karakter aksi, aktor, waktu, tempat dan sebagainya. Dari segi aktor dan karakter misalnya, aksi mahasiswa jelas sangat berbeda dengan aksi yang lain seperti pemogokan buruh maupun aksi revolusioner dari kekuatan partai oposisi berskala kolosal dalam sebuah negara. Jika gerakan buruh bisa dibilang merupakan aksi yang dilandasi oleh kesadaran subsisten, maka gerakan mahasiswa le-

bih banyak didasari oleh kesadaran yang rasional. Aksi mahasiswa bukan untuk dirinya sendiri tetapi untuk memperbaiki sistem yang rusak demi kepentingan masyarakat luas. Berbeda dengan gerakan oposisi yang terorganisir dengan kuat, aksi mahasiswa umumnya hanya ingin mendobrak rezim yang berkuasa lewat gerakan moral tanpa harus menjadi penguasa baru. Selain itu, kesamaan aktor pun akan berbeda aksinya (karakter dan sasarannya) dari satu tempat ke tempat lain atau dari waktu ke waktu. Sebagai contoh, aksi mahasiswa tahun 1966 dan tahun-tahun berikutnya tentu jauh berbeda dalam hal sasaran dan kekuatan dibandingkan aksi mahasiswa tahun 1998 yang berhasil menekan mundur Soeharto. Karena karakter ideografis yang beragam ini, maka setiap aksi kolektif tidak mudah dijelaskan dengan perangkat teori yang diklaim oleh penganutnya punya kekuatan nomotetik.

Karakter ideografis aksi kolektif itulah yang tidak diperhatikan oleh ketiga teori di atas. Kelemahan yang melekat itu muncul karena ketiganya sama sekali tidak memperhatikan "struktur kesempatan" yang melingkupi dan bahkan menentukan aksi kolektif (gerakan). Struktur kesempatan, bagaimanapun, bukan hanya merupakan rentetan kondisi yang memicu terjadinya aksi kolektif, tetapi juga menentukan strategi aksi/gerakan beserta isu-isu strategis yang diangkat, mobilisasi sumber daya, kekuatan dan sekaligus prestasi gerakan dalam mencapai sasaran. Struktur kesempatan pada umumnya mencakup dua elemen utama: lingkungan gerakan dan struktur sosial-politik internal yang melingkupi gerakan.⁴

⁴Mengenai analisis struktur kesempatan atas gerakan sosial, lihat misalnya Tarrow (1994); McAdam

Lewat kritik sederhana itu penulis ingin menekankan pendekatan interaktif di bawah payung pendekatan struktur kesempatan yang tetap memperhatikan elemen-elemen yang inheren dalam ketiga teori *mainstream* di atas. *Pertama*, penulis hendak mengatakan bahwa disharmoni sosial merupakan struktur kesempatan paling besar bagi gerakan mahasiswa. Yang termasuk dalam kategori disharmoni adalah krisis ekonomi-politik, krisis legitimasi, meluasnya deprivasi relatif dan sebagainya. *Kedua*, struktur kesempatan yang lebih besar sangat memungkinkan bagi aksi (mahasiswa) untuk merumuskan isu-isu strategis maupun menentukan lawan bersama seraya memobilisasi dukungan dan sumber daya tanpa harus menyusun organisasi tunggal yang besar dalam bentuk partai oposisi. *Ketiga*, ketika mobilisasi sumber daya semakin besar, maka kekuatan gerakan (aksi) juga semakin berimbang di hadapan rezim yang berkuasa; dan ketika penguasa mengalami krisis legitimasi maka ia tidak punya lagi kekuatan koersif untuk membasmi kekuatan gerakan. Dengan demikian, penguasa tidak punya pilihan lain kecuali menyerah dan memberi toleransi kepada para aktivis, atau harus menunggu penghempasan secara paksa.

Itulah skenario awal pendekatan interaktif yang dibingkai dengan analisis struktur kesempatan atas gerakan (aksi kolektif) mahasiswa. Penulis akan menggunakan pendekatan interaktif di bawah payung analisis struktur kesempatan itu untuk memetakan gerakan mahasiswa 1998 yang berbeda dengan gerakan-gerakan sebelumnya, baik

dari segi isu, strategi, mobilisasi dukungan maupun prestasinya.

Aksi Mahasiswa Sebelum 1998

Bicara soal gerakan mahasiswa tidak bisa lepas dari gerakan 1966. Gerakan itu telah menjadi legenda besar bagi republik ini, karena mahasiswa beraliansi ("ditunggangi") oleh kekuatan militer dan dukungan massa yang berhasil menumbangkan Soekarno. Keabsahan aliansi militer-mahasiswa kemudian mewarnai pergantian generasi gerakan mahasiswa di akhir 1960 dan 1970. Aktivis mahasiswa di awal 1970-an khususnya segenap mencerca rezim dalam istilah tersebunyi. Namun, penekanan mereka adalah pada regularisasi dan reformasi mengenai isu-isu seperti korupsi, kebijakan pembangunan, dan lembaga-lembaga ekstra-konstitusional seperti Kopkamtib. Tetapi, pada saat yang sama kekecewaan kepada Soeharto bertambah ketika menyaksikan lingkaran jenderal-jenderal korup mengelinginya. Elemen-elemen dalam gerakan melahirkan insiden Malari pada Januari 1974, yang sebagian dimotivasi oleh kalkulasi (keliru) bahwa Panglima Kopkamtib Jenderal Soemitro sedang bersiap mengambil alih kekuasaan Soeharto. Menindaklanjuti kesalahan membaca maksud Soemitro ini, banyak pimpinan mahasiswa yang ditangkap dan aktivitas politik kampus dibatasi.

Aksi mahasiswa kembali muncul di tahun 1977-1978 yang ditandai oleh sikap keras terhadap rezim; hal ini tercermin dalam pernyataan bahwa Soeharto tidak bersedia dipilih kembali. Sikap masyarakat terhadap militer tetap bersahabat, sehingga tema umum sebagian besar demonstrasi menyatakan "ABRI kembali ke rakyat." Pada saat

bersamaan, suatu aliran sentimen anti-militer berkembang sejak awal 1970-an; hal ini tampak jelas dari tindakan-tindakan pimpinan mahasiswa yang diikuti oleh penindasan di awal 1978. Represi yang menyertai gerakan mahasiswa 1977-1978 adalah lebih komprehensif dan efektif daripada sebelumnya. Kegiatan Dewan Mahasiswa menjadi mandek dan larangan permanen diterapkan bagi aktivitas politik kampus. Birokrasi kampus diberikan hak yang lebih besar untuk mencampuri aktivitas mahasiswa. Secara kolektif, kebijakan ini dikenal dengan NKK/BKK, yang merupakan perwujudan korporatisasi (penindasan) rezim otoritarian Orde Baru terhadap mahasiswa.

Dampak NKK/BKK lebih jauh menyingkirkan aktivisme mahasiswa dari *mainstream* kehidupan politik Indonesia. Selama 1980 mustahil bagi mahasiswa kritis untuk berorganisasi secara terbuka di kampus. Beberapa aktivis kemudian aktif dalam komunitas-komunitas miskin, bekerja untuk berbagai LSM yang mulai mempertanyakan paradigma yang telah mendominasi pemikiran pembangunan. Yang lainnya terlibat dalam kelompok-kelompok studi yang sejak awal 1980 menjamur di sekitar kampus-kampus utama. Meskipun kelompok-kelompok ini sangat berbeda dalam hal pandangan politik, banyak yang memimpin eksistensi setengah bawah-tanah, membatasi kontak luar dengan kelompok-kelompok intelektual yang kurang kritis dan LSM. Kelompok-kelompok mahasiswa ini meninjau kembali aktivisme generasi sebelumnya, mencari strategi-strategi baru, dan mempelajari sejumlah besar teori kritis, meliputi teori Marxisme klasik, teori ketergantungan, teologi pembebasan Amerika Latin, teori kritis Mazhab Frankfurt dan sebagainya.

Kemunculan gelombang baru protes yang diorganisir mahasiswa ditandai oleh meledaknya protes menentang NKK/BKK dan tuntutan "otonomi kampus" di Yogyakarta, Bandung, dan Jakarta di akhir 1988. Dari awal 1989, demonstrasi publik yang dilakukan oleh aktivis mahasiswa terjadi hampir setiap hari, khususnya di kota-kota di mana terdapat universitas utama di Jawa. Sebaran isu pun meningkat, sebagian besar mengenai dimensi hak asasi manusia. Isu yang paling sering diangkat meliputi pembatasan hak berorganisasi di kampus, penangkapan aktivis-aktivis mahasiswa, dan kesewenang-wenangan dalam penyerobotan tanah, dan sebagainya (*Tempo*, 24 April 1989). Beberapa kampanye yang intensif dilakukan oleh aktivis-aktivis di Yogyakarta, Bandung dan Jakarta sejak 1989, seperti penyerobotan tanah untuk waduk Kedung Ombo di Jawa Tengah tahun 1989-1990 atau pembredelan majalah *Tempo*, *Detik*, dan *Editor* di pertengahan 1994. Kendatipun protes-protes tersebut mampu menarik massa relatif besar, tetapi tidak berhasil memperoleh dukungan secara riil dari masyarakat, dan bahkan gerakan mereka selalu dikecam oleh pimpinan perguruan tinggi serta harus berhadapan dengan tangan-tangan baja militer yang kejam.

Berbeda dengan gerakan 1960-an dan 1970-an yang lebih memusat di Jakarta dan Bandung, gerakan 1980-an mulai berkembang dalam wilayah yang lebih luas, dan di tahun-tahun sejak 1989 organisasi yang bertahan muncul di hampir semua kota di mana terdapat universitas penting di Jawa: Jakarta, Bandung, Bogor, Semarang, Yogyakarta, Solo, Salatiga, Surabaya, Malang, Jombang, dan Jember. Gerakan juga terjadi di Medan dan Manado. Jika setiap isu bisa

menjadi fokus gerakan, maka gerakan Forum Komunikasi Mahasiswa Yogyakarta di awal 1989-1990 memberikan model bagi gerakan mahasiswa. Sejak saat itu kelompok-kelompok baru melibatkan lebih banyak mahasiswa dari kampus-kampus swasta yang lebih kecil dan kurang prestisius. Di Jakarta khususnya, UI tampak sepi dan mahasiswa yang berasal dari kampus-kampus swasta seperti Universitas Nasional, Universitas Mustopo, Universitas 17 Agustus, dan lainnya memainkan peran yang lebih dominan. Perubahan ini mencerminkan fakta bahwa NKK/BKK diterapkan secara keras di universitas-universitas negeri, khususnya yang pernah menjadi *foci* aktivisme. Tetapi perubahan itu juga mencerminkan perubahan bentuk pendidikan tersier. Pembangunan ekonomi membuat kebutuhan akan keahlian-keahlian baru dan tingkat pendidikan yang lebih tinggi dan terjadi perkembangan pasar bagi pendidikan tersier untuk memproduksi kelas menengah yang lebih besar dengan aspirasi mobilitas ke atas. Akibatnya, sejumlah lembaga swasta tersier pun menjamur (Aspinall, 1993).

Di tahun 1970 gerakan protes mahasiswa secara luas diorganisir oleh pengurus sah yang dipilih oleh Dewan Mahasiswa. Kesempatan ini menjadi hilang akibat diberlakukannya NKK/BKK. Pada akhir 1980-an, gerakan tetap berbasis pada pers mahasiswa sebagai arena penggodokan pemikiran, seraya membentuk forum-forum atau komite-komite aksi *ad hoc* dalam satu lingkup kota, seperti Forum Komunikasi Mahasiswa Yogyakarta (FKMY), Badan Koordinasi Mahasiswa Jakarta (BKMJ), Badan Koordinasi Mahasiswa Bandung (Bakor), Forum Komunikasi Mahasiswa Surabaya (FKMS) dan sebagainya.

Bangkitnya aktivitas mahasiswa dipandang oleh pemerintah sebagai ancaman terhadap keamanan dan ketenangan politik masyarakat. Keadaan ini direspons oleh pemerintah dengan melakukan tindakan politik yang bersifat represif. Beberapa aktivis kelompok diskusi ditangkap, diinterogasi, bahkan dijebloskan penjara. Sebagaimana halnya yang terjadi pada tahun 1988 di Yogyakarta, ketika para aktivis mahasiswa dan karyawan UGM yang tergabung dalam kelompok studi Palagan, seperti Bonar Tigor Naipospos, Bambang Subono, dan Bambang Isti Nugroho diajukan ke meja hijau untuk menghadapi tuduhan subversi oleh penguasa.

Meski rezim otoritarian Orde Baru semakin kokoh dan penindasan terhadap mahasiswa semakin brutal, gerakan mahasiswa awal dekade 1990-an tidak pernah surut. Gerakan pada masa ini justru jauh lebih mantap ketimbang sebelumnya, menyusul semakin kuatnya kontrol rezim lewat pembentukan Senat Mahasiswa Perguruan Tinggi (SMPT). Kehadiran SMPT ternyata disambut dengan sikap pro dan kontra di kalangan mahasiswa, dan bahkan menimbulkan konflik yang melebar antara tiga aliran gerakan: konservatif-kooperatif; moral-kultural-reaksioner dan progresif-radikal.

Pertama, kubu konservatif-kooperatif adalah mahasiswa yang tergabung dalam SMPT. Ideologi kelompok ini didasari oleh realitas politik bahwa situasi di luar kampus sangat represif yang tidak mungkin dilawan dengan aksi jalanan. Oleh karena itu strategi perjuangannya memilih jalan infiltrasi ke dalam lembaga-lembaga formal agar dapat mengkonsolidasikan mahasiswa. Perubahan dilakukan "dari dalam sistem" dan

bukan melalui perjuangan struktural. Mereka menganggap perjuangan antagonis dari luar sistem tidak efektif karena kekuatan mahasiswa tidak imbang dengan kekuasaan negara yang begitu dominan, sehingga mahasiswa kelompok ini ingin mencoba menyiasati SMPT meski harus masuk ke dalam kubangan korporatisme negara.

Kedua, kelompok aktivis mahasiswa yang beraliran moral-kultural-reaksioner sedikit banyak mempunyai kesamaan dengan aliran pertama, terutama sikapnya yang konservatif. Kelompok kultural-reaksioner umumnya mengangkat isu-isu misalnya SDSB (sebagai isu moral), kasus Arswendo Atmowiloto (majalah *Monitor*), dan sejenisnya. Kelompok ini memiliki massa yang cukup besar karena berbasis pada organisasi ekstra-kampus yang berorientasi agama seperti Himpunan Mahasiswa Islam (HMI). Dalam setiap aksi mimbar bebas, kelompok tersebut dikoordinasi oleh panitia atau komite aksi yang selalu berganti nama tergantung kepada isu yang sedang diangkat. Selain itu, mereka cenderung mengangkat isu-isu sensitif keagamaan, dan menghindari isu-isu politik yang sensitif, seperti misalnya kritik terhadap kekuasaan rezim. Ciri khas gerakan mereka adalah: (a) mereka cenderung bersifat konservatif dan reaksioner. Aksi-aksinya masih dalam batas mimbar bebas dan tidak sampai demonstrasi turun ke jalan, sehingga benturan-benturan politik dengan pemerintah hampir tidak pernah terjadi; (b) cakupan isu yang diangkat sangat luas dan lebih menampilkan himbauan moral. Mereka tidak (berupaya) memperoleh dukungan masyarakat luas, tetapi menjalin patronase politik dengan kelompok elite; (c) mereka bukan kelompok yang terorganisir rapi untuk mengadakan aksi

atau gerakan, tetapi aksi-aksi mereka bersifat insidental belaka; (d) aksi-aksi mereka masih bersifat sektarian karena isu yang diangkat terutama yang merugikan kelompok tersebut atau menyinggung umat Islam secara keseluruhan.

Ketiga, kelompok aktivis mahasiswa progresif-radikal yang membidani gerakan populis-kerakyatan "kekirian" di bawah *platform* sosial-demokratik. Ada tiga kategori terdapat pada kelompok ini dan sekaligus menunjukkan tahapan pergerakan di dalamnya: (a) LSM-LSM yang sibuk dengan program pendidikan hukum, pembentukan koperasi, melakukan advokasi hukum dan kampanye hak-hak normatif perburuhan. Secara umum ciri penting dari para aktivis kelompok tersebut mengarahkan perhatiannya pada persoalan buruh, petani dan sektor tertindas lainnya. Mereka adalah para aktivis mahasiswa yang dilandasi pada perjuangan moral dan romantisme borjuis kecil atas penderitaan kaum buruh; (b) selangkah lebih maju dari kelompok di atas, kelompok ini memiliki kesadaran politik bahwa buruh merupakan kekuatan pokok dalam gerakan demokrasi dan sebagai pilar utama dari gerakan politik kerakyatan. Banyak para tokoh LSM kategori ini yang sadar bahwa mempolitisir buruh merupakan program yang efektif untuk menciptakan agen perjuangan demokrasi yang tahan uji, konsisten dan berjangka panjang. Mereka banyak diilhami oleh perspektif *Western Marxism* dan karya-karya klasik pendahulunya yang menjadi kajian diskusi untuk mengarahkan program kepada kaum buruh. Sebagian besar aktivis mahasiswa ini masih berasal dari berbagai kelompok studi, dan tidak pernah ambil bagian dalam gerakan mahasiswa, serta selalu di-

anggap sebagai kelompok yang melihat aksi-aksi dan demonstrasi mahasiswa se-kadar dari segi "aktivisme" dan arogansi (*snobisme*) belaka; (c) kelompok aktivis di medan buruh yang aktif dalam gerakan mahasiswa "parlemen jalanan". Mereka adalah aktivis mahasiswa yang berupaya membangun organisasi besar lintas kota seperti Persatuan Rakyat Demokratik (PRD), Solidaritas Mahasiswa Indonesia untuk Demokrasi (SMID), Pusat Perjuangan Buruh Indonesia (PPBI), Pusat Informasi dan Jaringan Aksi untuk Reformasi (PIJAR), Aliansi Demokrasi Rakyat (ALDERA), Jaringan Kesenian Rakyat (JAKER), Serikat Tani Nasional (STN), dan Serikat Rakyat Jakarta (SRJ), dan sebagainya (*Editor*, 5 Mei 1994; *Tempo*, 14 Mei 1994; dan *Kompas*, 4 Mei 1994). Kelompok yang lahir dari gerakan mahasiswa tahun 1990-an ini berusaha menggabungkan teori dan praktek. Mereka sadar bahwa gerakan mahasiswa, bila dipandu oleh teori perjuangan dan organisasi yang baik, akan menjadi kekuatan penting untuk menstimulir gerakan buruh. Militansi mahasiswa, pengalaman dalam aksi-aksi politik, propaganda dan agitasi, dan kemampuannya untuk mengembangkan teori dan menganalisis masyarakat kapitalis Orde Baru, serta waktu luang yang mereka miliki, telah menjadi syarat-syarat penting untuk mengarahkan perjuangan buruh. Mulai dari aksi yang bersifat spontan-sporadis menjadi aksi yang terorganisir, dan dari aksi yang bersifat ekonomi menjadi aksi yang bersifat politik.

Di tempat lain, pada akhir 1980-an hingga awal 1990-an sebenarnya ada tanda-tanda terjadinya aliansi antara mahasiswa dengan kubu militer "garis lunak" (baca: pembangkang) di bawah komando Jenderal

Benny Moerdani untuk menggusur kekuasaan Soeharto. Aliansi ini secara teoretis bisa menjadi cikal bakal gerakan oposisi yang terorganisir. Selain mendorong keterbukaan di parlemen, kubu militer pembangkang juga mengendurkan sensor terhadap pers, membiarkan pembicaraan hal-hal yang sebelumnya dianggap tabu (terutama bisnis keluarga Soeharto), serta membiarkan dan bahkan menunggangi aksi mahasiswa dan pemogokan buruh. Akan tetapi aliansi militer-mahasiswa ternyata tidak terjadi. Ada dua faktor yang disinyalir menjadi penyebabnya: *Pertama*, adanya polarisasi pandangan para aktivis mahasiswa terhadap militer sehingga tidak menimbulkan perjanjian di bawah satu atap antara mahasiswa dengan militer pembangkang. Para aktivis mahasiswa yang konservatif-kooperatif memang hendak menerima "ajakan" kubu militer pembangkang untuk menekan Soeharto, karena mereka melihat bahwa militer adalah kekuatan riil yang tidak bisa dihindari untuk membangun kekuatan besar yang pro demokrasi. Pengalaman aliansi mahasiswa-militer pada tahun 1965/1966 juga memberi inspirasi bagi kalangan aktivis tersebut. Tetapi, pandangan mereka ditentang habis oleh aktivis yang berhaluan progresif-radikal. Kelompok terakhir ini menegaskan bahwa "musuh bersama" rakyat adalah Soeharto dan militer. Dua-duanya harus dilawan. Mereka juga tidak menginginkan terjadinya "penunggangan" militer pada mahasiswa seperti pengalaman tahun 1966 (Aspinall, 1995).

Kedua, faktor kepekaan Soeharto dalam menangkap sepak terjang kubu militer pembangkang. Di akhir tahun 1989, Soeharto menyatakan hendak menggebuk siapa pun, termasuk jenderal, jika akan mengambil alih

kekuasaannya secara inkonstitusional. Dengan sangat lihai, Soeharto justru memanfaatkan arena keterbukaan sebagai alat pemukul awal terhadap lawan-lawan politiknya (militer) yang hendak membangkang. Bahkan pembentukan KOMNAS HAM konon juga digunakan oleh Soeharto untuk membabat habis kubu militer yang terbukti menginjak-injak HAM, seperti kasus pencopotan Mayor Jenderal Sintong Panjaitan (anak buah Jenderal Benny Moerdani) setelah insiden Santa Cruz. Soeharto juga menyingkirkan para anggota DPR yang vokal (sebagian besar dari militer) seperti Roekmini Koesoemastoeti, Samsuddin, Sembiring Meliala, serta tokoh-tokoh sipil yang lain. Setelah satu per satu disingkirkan, maka mulai tahun 1992 kekuatan kubu Moerdani menjadi lumpuh, sehingga mereka tidak bisa membangun aliansi yang kuat dengan mahasiswa.

Tanpa beraliansi dengan militer, para aktivis mahasiswa seperti yang tergabung dalam Front Aksi Mahasiswa Indonesia (FAMI), PIJAR dan lainnya, telah berani menggelar demonstrasi anti-Soeharto. Di bulan Maret 1993, ketika Sidang Umum MPR sedang berlangsung, sekelompok kecil mahasiswa menggelar aksi di depan gedung DPR dengan menunjukkan ketidakpercayaannya kepada Soeharto dan sekaligus menolaknya untuk dipilih kembali menjadi presiden. Seperti biasanya, mereka harus berlawanan dengan tangan-tangan baja militer dan dijatuhi tuduhan subversi. Tetapi represi itu tidak membuat mahasiswa menjadi jera. Seruan anti-Soeharto tetap berkobar di mana-mana. Di bulan Desember 1993, sejumlah 21 mahasiswa menggelar aksi di gedung DPR dengan meneriakkan seruan "Seret Presiden ke Sidang Istimewa MPR"

dan "Gantung Soeharto". Sebulan sebelumnya, Nuku Sulaiman (PIJAR) menyebarkan stiker yang berslogan SDSB (Soeharto Dalam Segala Bencana) dan UUS (Ujung-ujungnya Soeharto), sehingga membuat dia diganjar tuduhan subversi dan hukuman penjara selama lima tahun.

Gerakan anti-Soeharto sudah dimulai pada 1970-an dan disebarkan kembali pada awal 1990-an. Tetapi gerakan itu tidak bisa menjadi kekuatan besar yang mampu menekan mundur Soeharto serta membuka pintu gerbang transisi menuju demokrasi. Tatanan sosial-politik waktu itu tidak mengalami disharmoni yang serius sehingga tidak menggoyahkan legitimasi rezim Soeharto. Soeharto masih punya kapasitas besar yang ditopang dengan sumber daya material, koersif dan persuasif sehingga dia masih berdiri kokoh. Gerakan demokrasi atau anti-Soeharto pun tidak populer dan tidak didukung oleh masyarakat luas, sehingga mahasiswa mudah sekali ditindas oleh militer.

Gerakan Mahasiswa 1998

Belajar dari pengalaman sebelumnya, terutama tahun 1966, sebagian besar orang memandang skeptis terhadap gerakan mahasiswa Indonesia karena kekuatan mereka tidak sebanding dengan tangan-tangan baja militer. Menurut pandangan yang skeptis itu, gerakan mahasiswa tidak mungkin mampu mendobrak kokohnya otoritarianisme Soeharto, jika mereka tidak beraliansi (ditunggangi) oleh kekuatan militer yang membangkang Soeharto. Tetapi sejarah telah menggores catatan lain yang mematahkan pandangan skeptis itu. Gerakan mahasiswa 1998 memang tidak butuh dukungan dari elite reformis atau militer pembangkang, ka-

rena yang terakhir ini merupakan karang besar penghambat demokratisasi sehingga harus dijadikan lawan bersama mahasiswa dan rakyat. Meski tanpa dukungan dan aliansi dengan militer, gerakan mahasiswa 1998 menemukan beberapa momentum (struktur kesempatan) serta dukungan institusional yang lebih luas dibandingkan periode-periode sebelumnya sehingga menjadi sebuah kekuatan dahsyat yang mampu meruntuhkan kekuasaan Soeharto.

Mengapa peristiwa besar itu bisa terjadi? Ada beberapa faktor yang dapat menjelaskannya. *Pertama*, adanya disharmoni sosial masyarakat Indonesia yang kian kronis sebagai akibat dari rapuhnya pondasi politik. Ini terutama ditandai oleh merajalelanya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang dibangun oleh Soeharto selama tiga dasawarsa untuk melanggengkan kekuasaannya. Puncak dari disharmoni sosial adalah kronisnya krisis ekonomi yang secara langsung melumpuhkan sendi-sendi kehidupan negara dan rakyat banyak. Akibat krisis ekonomi, bahaya kelaparan mengancam jutaan rakyat, pengangguran merajalela, orang miskin baru bertambah besar (dari 22 juta pada 1996 menjadi 80 juta pada 1998), sehingga mendorong munculnya penyakit "deprivasi relatif" yang meluas di kalangan rakyat. Sebagian besar rakyat yang mengidap penyakit ini dengan sendirinya mudah melakukan tindak kejahatan, kerusuhan, dan mudah dihasut untuk terlibat dalam aksi kekerasan kolektif.

Krisis ekonomi juga menyebabkan krisis legitimasi rezim Soeharto di mata rakyatnya maupun dunia internasional. Para pengusaha yang konon memperoleh fasilitas dari Soeharto ternyata menjadi orang-orang

yang pertama kali menjadi pengkhianat bangsa. Mereka adalah orang-orang yang paling tidak percaya pada rupiah dan langsung mengalihkan aset kekayaannya ke luar negeri, sehingga semakin memperparah krisis ekonomi dan membuat Soeharto semakin tidak berdaya. Sementara di kalangan rakyat banyak terus berkembang kebencian dan ketidakpercayaan kepada sang pemimpin. Soeharto dianggap tidak pantas lagi menjadi "Bapak Pembangunan" karena dialah orang yang paling bertanggung jawab atas krisis ekonomi yang melanda Indonesia.

Dunia internasional juga semakin tidak percaya kepada Indonesia terutama kepada Soeharto, meski pada awal Orde Baru *status quo* Soeharto itu salah satunya ditopang oleh dukungan modal asing yang melimpah. Dulu lembaga-lembaga internasional seperti IMF, Bank Dunia, USAID, Masyarakat Eropa, IGGI, ADB, dan perusahaan multinasional lainnya sangat menaruh kepercayaan kepada Soeharto karena mampu menjamin kepastian politik bagi utang dan modal yang ditanam di Indonesia. Tetapi mereka sekarang tidak lagi mendukung Soeharto dan bahkan ikut mendesak dia untuk mundur dari jabatannya sebagai titik awal reformasi ekonomi. Lembaga-lembaga penyandang dana internasional tidak akan mengalirkan bantuan untuk mengatasi krisis ekonomi jika Soeharto tidak turun tahta dan jika tidak tercipta pemerintahan baru yang *legitimate* dan bisa menjamin kepastian politik.

Meluasnya deprivasi relatif, krisis legitimasi, dan tekanan internasional sebagai buntut dari krisis ekonomi merupakan momentum (struktur kesempatan) baru yang be-

lum dijumpai oleh kekuatan pro demokrasi, terutama mahasiswa. Momentum inilah yang dimanfaatkan dengan baik oleh mahasiswa untuk menggalang kekuatan besar guna mendobrak otoritarianisme Soeharto yang telah berkuasa selama tiga dasawarsa.

Kedua, meluasnya dukungan institusional kepada gerakan mahasiswa, baik oleh tokoh-tokoh reformis, civitas akademika perguruan tinggi, sebagian besar rektor, alumni perguruan tinggi, LSM, dan masyarakat luas. Berbeda dengan kondisi sebelumnya, di mana para rektor merupakan agen utama birokratisasi kampus yang mengecam aksi mahasiswa, mereka sekarang secara terbuka memberi dukungan langsung kepada gerakan mahasiswa. Masyarakat luas pun tidak lagi mengecam aksi mahasiswa, sebaliknya malah antusias memberi dukungan langsung kepada mahasiswa.

Berkat dukungan momentum dan institusional tersebut, mahasiswa berhasil menggelar aksi kolektif yang spektakuler dan bahkan terbesar sepanjang sejarah. Aksi tersebut dimulai sejak Oktober 1997 dan semakin membesar pada bulan Maret 1998 dan mencapai puncaknya pada tanggal 20 Mei 1998. Gerakan mahasiswa sekarang tidak lagi berbentuk komite-komite *ad hoc* yang hanya mcwadahi para "aktivis" berpengalaman dalam aksi kolektif, tetapi juga melibatkan (memobilisasi) sebagian besar mahasiswa yang bukan aktivis dan belum punya pengalaman untuk terlibat dalam aksi "parlemen jalanan". Sebuah babak baru yang menandai gerakan mahasiswa 1998 adalah tampilnya Senat Mahasiswa Perguruan Tinggi (SMPT) -- sebuah organisasi korporatis yang konservatif -- di tengah-tengah aksi parlemen jalanan. Semula, te-

patnya sebelum Maret 1998, SMPT menolak aksi parlemen jalanan karena harus berbenturan dengan kekuatan senjata militer dan malah lebih menghendaki "dialog nasional" seperti yang diagendakan oleh organisasi mahasiswa ekstra-kampus. Tetapi mulai Maret 1998, SMPT tidak punya pilihan lain kecuali terlibat dalam aksi kolektif mahasiswa, setelah gelombang reformasi kian deras, militansi mahasiswa semakin memuncak, serta adanya tekanan dari komite-komite *ad hoc*, dan dukungan langsung dari civitas akademika.

Berbeda dengan gerakan mahasiswa sebelumnya, gerakan mahasiswa sekarang tidak perlu lagi meromantisir dirinya dengan teori-teori gerakan sosial ala Marx yang ditindaklanjuti dengan pembentukan organisasi yang besar dan strategi-strategi yang matang. Gerakan mahasiswa sekarang tampak lebih praktis dan riil, dengan cara memanfaatkan momentum, memanipulasi isu-isu sentral, dan memobilisasi sumber daya maupun dukungan dari berbagai kalangan. Kenyataannya, gerakan mahasiswa tidak lagi dimobilisir oleh para aktivis yang sudah punya pengalaman panjang di sejumlah perguruan tinggi tertentu, tetapi telah berkoor di berbagai perguruan tinggi baik negeri maupun swasta di seluruh Indonesia. Sejumlah perguruan tinggi yang tidak pernah diramaikan oleh aksi parlemen jalanan seperti IKIP (tempat para pendidik yang santun) dan beberapa perguruan tinggi kecil di Luar Jawa juga mengobarkan api reformasi. Bahkan, Universitas Trisakti Jakarta, yang selama ini dikenal sebagai kampus milik para "selebritis" yang konservatif juga turut menggelar aksi parlemen jalanan.

Karena berbagai kecenderungan baru di atas, gerakan mahasiswa 1998 tidak lagi di-

warnai dengan pertarungan aliran (ideologi) seperti pernah terjadi pada awal 1990-an. Pengelompokan tiga aliran (konservatif-koperatif, moral-kultural-reaksioner, dan progresif-radikal-populis) kini telah dicairkan dengan sikap/pandangan bersama dalam memandang musuh besar yang harus dihadapi oleh mahasiswa. Mahasiswa sekarang telah menemukan "musuh bersama" yang harus dilawan, yakni Soeharto. Oleh karena itu, tuntutan aksi kolektif mahasiswa antara Maret hingga Mei 1998 tidak lagi berpusat pada isu-isu lokal, kebijakan pemerintahan, penurunan harga, pemberantasan KKN, tetapi juga penurunan Soeharto dari tahta kepresidenan. Soeharto dinilai sebagai musuh bersama dan paling utama, sebab dia orang yang dianggap paling punya tanggung jawab atas sistem KKN Orde Baru yang telah menyebabkan terjadinya krisis kembar (ekonomi dan politik). Seperti halnya masyarakat internasional, mahasiswa sekarang punya keyakinan bulat bahwa turunya Soeharto merupakan titik awal bagi reformasi politik dan ekonomi.

Jika dulu Soeharto dan tangan-tangan bajanya dengan mudah menjatuhkan tuduhan subversi, maka tuduhan itu sekarang tidak mempan lagi. Soeharto waktu itu bisa saja menggunakan kekuatan represi militer untuk membasmi kobaran gerakan mahasiswa. Sebelumnya kekuatan represi militer memang digunakan untuk menangkap para aktivis dan menggebuk mahasiswa sehingga menyebabkan darah berceceran dan tewasnya empat mahasiswa pada "Tragedi Trisakti" 12 Mei 1998. Tetapi setelah peristiwa berdarah itu, aksi mahasiswa justru semakin membesar dan militan yang diikuti dengan berbagai kerusuhan di berbagai kota. Sementara itu tekanan internasional ter-

hadap Soeharto semakin kuat, sehingga membuat posisi Soeharto dan militer semakin lemah. Antara 17-20 Mei misalnya, puluhan ribu mahasiswa berhasil menduduki Gedung DPR/MPR yang mampu memaksa Harmoko mengeluarkan sikap untuk menekan Soeharto.

Pada tanggal 19 Mei 1998, Soeharto -- yang didukung oleh para cendekiawan Muslim -- mencoba menawarkan kompromi kepada mahasiswa dengan berjanji hendak memimpin langsung gerakan reformasi lewat pembentukan "Komite Reformasi". Tetapi tawaran Soeharto itu ditolak mentah-mentah oleh mahasiswa. Mahasiswa tetap sepatutnya menggelar aksi bersama secara serempak di setiap kota pada 20 Mei 1998. Aksi 20 Mei 1998 ternyata berkobar sangat dahsyat yang melibatkan ratusan ribu mahasiswa dan rakyat kebanyakan di berbagai kota. Bahkan di Yogyakarta, hampir satu juta mahasiswa dan rakyat menggelar aksi parlemen jalanan yang dipimpin langsung oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Rektor UGM.

Sampai 20 Mei itu kekuatan Soeharto sudah lumpuh. Sejumlah orang terdekatnya yang duduk di Kabinet Pembangunan VII tampaknya mulai "berkhianat" meninggalkan dia. Kekuatan yang masih tersisa adalah militer yang mungkin bisa disiapkan untuk membasmi gerakan mahasiswa. Tetapi Soeharto tetap berhitung bahwa biaya politik represi ternyata jauh lebih mahal ketimbang biaya toleransi. Apalagi dia tidak lagi berdaya menghadapi tekanan internasional yang semakin memperburuk krisis ekonomi dan kedudukannya. Jika Soeharto bersikeras membasmi mahasiswa, maka tekanan dari segala penjuru terhadapnya akan semakin dahsyat sehingga dia harus dihempaskan secara

paksa dan jauh lebih tragis seperti yang dialami oleh Ferdinand Marcos di Filipina atau Mobutu Seseseko di Zaire. Pada saat itu pula, perimbangan kekuatan mahasiswa jauh lebih unggul ketimbang kekuatan Soeharto, sehingga Soeharto terpaksa meletakkan jabatannya pada 21 Mei 1998.

Akan tetapi kisah gerakan mahasiswa yang berhasil menekan Soeharto untuk mundur dari jabatannya sangat berbeda dengan peristiwa *people power* yang pernah terjadi di Filipina ketika menghempaskan Ferdinand Marcos. Kekuatan mahasiswa tentu tidak sepadan dengan kekuatan rakyat Filipina waktu itu. Perbedaan ini sangat ditentukan oleh struktur kesempatan yang berbeda, di samping isu, strategi gerakan, dan basis dukungannya. *Pertama*, tak adanya dukungan kelompok elite "garis lunak" maupun militer pembangkang kepada gerakan mahasiswa. Konflik di tubuh militer memang terjadi, tetapi konflik itu hanya merupakan pertarungan kekuasaan di pucuk pimpinan ABRI yang tidak ada kaitannya dengan gerakan reformasi. Jalur transisi menuju demokrasi di Indonesia ini memang khas yang sangat berbeda dengan di Filipina maupun di kawasan Amerika Latin.

Kedua, tidak adanya aliansi besar seluruh segmen masyarakat Indonesia yang lintas kelas, agama, etnis, ras, daerah dan sebagainya. Segmen-segmen masyarakat itu tetap terpolarisasi menjadi kekuatan yang radikal, moderat dan oportunis. Pemimpin besar umat Islam, Abdurrahman Wahid, yang sebelumnya dikenal sebagai proklamator Forum Demokrasi, ternyata malah mengecam gerakan mahasiswa sebagai gerakan yang "ditunggangi". Amien Rais sendiri tidak pernah membawa bendera Muhammadiyah

ketika dia tampil sebagai tokoh utama yang menghembuskan angin reformasi. Di tempat lain, ada beberapa organisasi korporatis dan Islam yang berusaha menentang aksi mahasiswa seraya tetap memberi dukungan kepada Soeharto.

Penutup

Perdebatan tentang demokratisasi Indonesia selama ini tidak pernah memperhitungkan faktor kekuatan mahasiswa. Pengabaian atas kekuatan mahasiswa memang didasari oleh beberapa alasan. *Pertama*, gerakan mahasiswa selama ini lebih bersifat sporadis dan tidak pernah membangun aliansi besar dengan seluruh segmen masyarakat sehingga menjadi organisasi oposisi yang kuat. *Kedua*, berbeda dengan gerakan mahasiswa 1966, gerakan 1970-an hingga 1990-an tak pernah didukung oleh kekuatan elite yang punya sumber daya politik besar, baik elite "garis lunak" maupun para militer pembangkang yang punya senjata. *Ketiga*, mahasiswa selama Orde Baru telah dikorporatisasi menjadi kekuatan marjinal sehingga tidak mampu melawan kekuatan rezim Soeharto yang *omnipotent*.

Tetapi argumen di atas kini kehilangan pengaruh ketika gerakan mahasiswa 1998 berkembang menjadi kekuatan dahsyat yang berhasil menekan mundur sang otokrat Soeharto dan mengantarkan republik ini memasuki masa transisi menuju demokrasi. Peristiwa ini sangat bersejarah dan jauh berbeda dengan gerakan-gerakan sebelumnya, karena struktur kesempatan yang berbeda di setiap periode. Perbedaan struktur kesempatan pada gilirannya menyebabkan perbedaan isu-isu strategis yang diangkat, bentuk gerakan atau strategi yang digunakan, basis

Tabel 1

POTRET GERAKAN MAHASISWA INDONESIA 1966-1998

	1966	1970-an	1980-an	Awal 1990-an	1998
Struktur kesempatan	Disharmoni sosial (krisis kembar), krisis legitimasi rezim, deprivasi relatif yang meluas	Rezim otoritarian yang mulai kokoh di bawah Soeharto	Rezim otoritarian yang kokoh	Otoritarianisme Soeharto yang masih kokoh	Disharmoni sosial (krisis ekonomi), krisis legitimasi, deprivasi relatif yang terus meluas, tekanan eksternal
Isu strategis	Bubarkan PKI, tumbangkan Soekarno	Kebijakan pemerintahan, korupsi, dan lain-lain	Isu-isu lokal	Isu-isu lokal, HAM, demokratisasi, dan lain-lain	Demokrasi/reformasi, pemberantasan KKN, turunkan Soeharto
Bentuk/strategi	Aksi lewat komite-komite <i>ad hoc</i> , mobilisasi tanpa organisasi oposisi	Aksi-aksi protes terbatas dalam organisasi intra-kampus	Gerakan bawah tanah, aksi protes	Komite aksi <i>ad hoc</i> , organisasi populis/kekirian, mobilisasi/aliansi dengan buruh	Komite aksi <i>ad hoc</i> , aksi kolektif yang praktis non-ideologis, mobilisasi sumber daya
Basis dukungan	Militer, ormas non-komunis, masyarakat, eksternal	Terbatas pada aktivis mahasiswa	Terbatas pada aktivis mahasiswa	Makin luas (mahasiswa, pers, LSM, buruh)	Sebagian besar mahasiswa, civitas akademika, tokoh reformis, LSM, pers, masyarakat luas, minus militer
Perimbangan	Menang	Kalah	Kalah	Kalah	Menang
Prestasi	Berhasil bubarkan PKI dan tumbangkan Soekarno	Perubahan kebijakan secara karitatif	?	Memperluas gerakan pro demokrasi	Soeharto turun, transisi menuju demokrasi

dukungan institusional dan perimbangan kekuatan antara mahasiswa dengan rezim, seperti dipetakan secara sederhana dalam Tabel 1.

Gerakan mahasiswa memang berkobar di sepanjang masa, tetapi pertama kali yang harus dilihat adalah struktur kesempatan yang melingkupi gerakan mahasiswa 1998, yang ternyata jauh lebih lebar dan kondusif, yaitu disharmoni sosial yang berpuncak

pada krisis ekonomi. Krisis ekonomi pada gilirannya menyebabkan terjadinya perluasan deprivasi relatif di kalangan rakyat banyak serta krisis legitimasi rezim di mata rakyatnya maupun dunia internasional. Kondisi itu sekaligus merupakan pertanda kuat bahwa rezim Soeharto sudah lumpuh, suatu momentum (struktur kesempatan) baru yang harus dimanfaatkan dengan baik oleh para pejuang demokrasi, terutama mahasiswa. Dengan kondisi itu pula, mahasiswa ti-

dak perlu membangun organisasi oposisi yang besar dengan didukung oleh militer, elite reformis, dan ormas-ormas oportunis. Tetapi mereka cukup membentuk komite-komite *ad hoc* yang non-ideologis serta memobilisasi kekuatan mahasiswa, yang ternyata memperoleh dukungan dari civitas akademika, tokoh-tokoh reformis, LSM, pers, dan masyarakat luas. Pada titik itulah gerakan mahasiswa menjadi besar kekuatannya ketimbang kekuatan rezim, sehingga berhasil menekan Soeharto untuk mundur dari panggung kekuasaan Orde Baru. Bahkan gerakan mahasiswa sekarang dengan sendirinya berhasil mengubur dalam-dalam mitos Angkatan 1966 yang beraliansi dengan militer yang konon mampu menggulingkan Soekarno dan PKI.

KEPUSTAKAAN

- Aspinall, Edward. 1995. *Student Dissent in Indonesia in 1980s* (Clayton: Monash University Centre).
- _____. 1995. "Students and the Military: Regime Friction and Civil Dissents in the Late Soeharto Period", *Indonesia*, April.
- Boudreau, Vincent. 1996. "Northern Theory, Southern Protest: Opportunity Structure Analysis in Cross-National Perspective", *Mobilization*, I (2).
- Crouch, Harold. 1992. "Democratic Prospect in Indonesia", Makalah dibawakan dalam Conference on Indonesia Democracy in the 1950s and 1990s, Monash University, Melbourne, 17-20 Desember.
- Doug McAdam, John McCarthy and Mayer Zald (eds.). 1995. *Opportunities, Mobilizing Structures and Framing* (New York: Cambridge University Press).
- Gurr, Ted Robert. 1970. *Why Men Rebel* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).
- Johnson, Chalmers. 1966. *Revolutionary Change* (Boston: Little Brown).
- McAdam, Doug. 1995. "Political Opportunities: Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions", dalam Doug McAdam, John McCarthy and Mayer Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements* (New York: Cambridge University Press).
- Robison, Richard. 1993. "Indonesia: Tensions in State and Regime", dalam Kevin Hewison, Richard Robison and Garry Rodan (eds.), *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy and Capitalism* (Sydney: Allen and Unwin).
- Tarrow, Sydney. 1994. *Power in Movement: Social Movement, Collective Action and Politics* (New York: Cambridge University Press).
- Tilly, Charles. 1973. "Does Modernization Breed Revolution?", *Comparative Politics*, 5, April.
- _____. 1975. "Revolutions and Collective Violence", dalam Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 3: *Macropolitical Theory* (Reading, Mass: Addison-Wesley).
- _____. 1978. *From Mobilization to Revolution* (Reading, Mass: Addison-Wesley).
- Törnquist, Olle. 1996. *Democracy in Indonesia? Of Popular Effort at Democratisation Under Authoritarian Rule* (Uppsala, Sweden: Uppsala & Kungshamn).

Perspektif Struktur Kuasi Organisasi Sistem Agribisnis Kakao: Studi Kasus di Sulawesi Selatan

Nizwar Syafa'at dan Pantjar Simatupang

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis koordinasi vertikal sistem agribisnis kakao di Sulawesi Selatan dengan menggunakan pendekatan metode pemikiran reflektif (reflective thinking). Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem agribisnis kakao tidak membutuhkan ekonomi proses (economic of process) yang cepat dan juga tidak membutuhkan aset yang spesifik. Biaya transaksi hampir tidak ada karena semua kegiatan dalam sistem agribisnis kakao bersifat excludable, tetapi sistem agribisnis kakao ini memiliki sedikit ekonomi cakupan usaha (economic of scope). Dengan karakteristik yang demikian, maka kebutuhan modus transaksi dalam sistem agribisnis kakao secara terorganisasi sangat rendah. Modus transaksi melalui pasar dinilai lebih efisien dibandingkan melalui organisasi karena biaya transaksinya lebih rendah. Dengan kata lain, modus transaksi bebas merupakan pilihan yang optimal bagi prinsipal dan agen. Selanjutnya penelitian ini merekomendasikan bahwa sosok struktur kuasi organisasi sistem agribisnis kakao untuk wilayah dengan sistem infrastruktur yang baik adalah petani menjual bebas kepada kaki tangan eksportir dan petani melakukan konsolidasi lahan untuk memperoleh skala ekonomi pada tingkat volume tertentu dalam penjualan kepada eksportir. Sementara itu, sosok struktur kuasi organisasi agribisnis untuk wilayah dengan infrastruktur yang buruk adalah mengikuti pola PIR yang sudah dikembangkan selama ini.

Pendahuluan

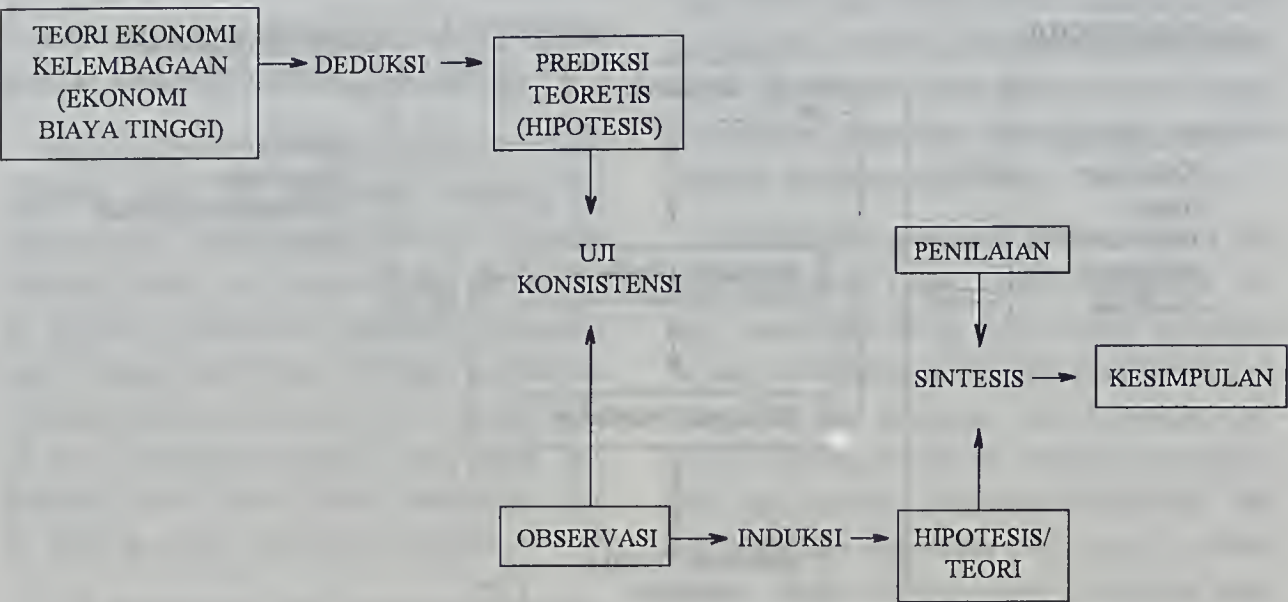
SAAT ini paradigma pembangunan pertanian mengalami perubahan dari pendekatan produksi pada PJPT I menjadi pendekatan pendapatan dalam PJPT II. Hal ini dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa peningkatan produksi tidak selalu berkorelasi dengan peningkatan pendapatan (Anonymous, 1995). Adapun strategi yang ditempuh oleh pemerintah dalam pembangunan pertanian dengan pendekatan pendapatan adalah pengembangan agribisnis komoditas unggulan. Dengan strategi tersebut diharapkan efisiensi dan produktivitas sektor pertanian mengalami pe-

ningkatan dan pada akhirnya bermuara pada peningkatan pendapatan (Anonymous, 1996).

Kesungguhan pemerintah dalam mengembangkan sistem agribisnis terlihat jelas dari rancangan Repelita VI Departemen Pertanian. Dalam Repelita VI sektor pertanian terdapat program pembangunan, yaitu: (a) Pembangunan Pertanian Rakyat Terpadu (P2RT) yang difokuskan pada penumbuhan usaha tani rakyat; (2) Diversifikasi Pangan dan Gizi (DPG) yang difokuskan pada peningkatan ketahanan pangan dan mutu gizi rumah tangga; (3) Pembangunan Usaha Pertanian (PUP) yang memfokuskan pa-

Gambar 1

SKEMA METODE PENARIKAN KESIMPULAN DENGAN PEMIKIRAN REFLEKTIF



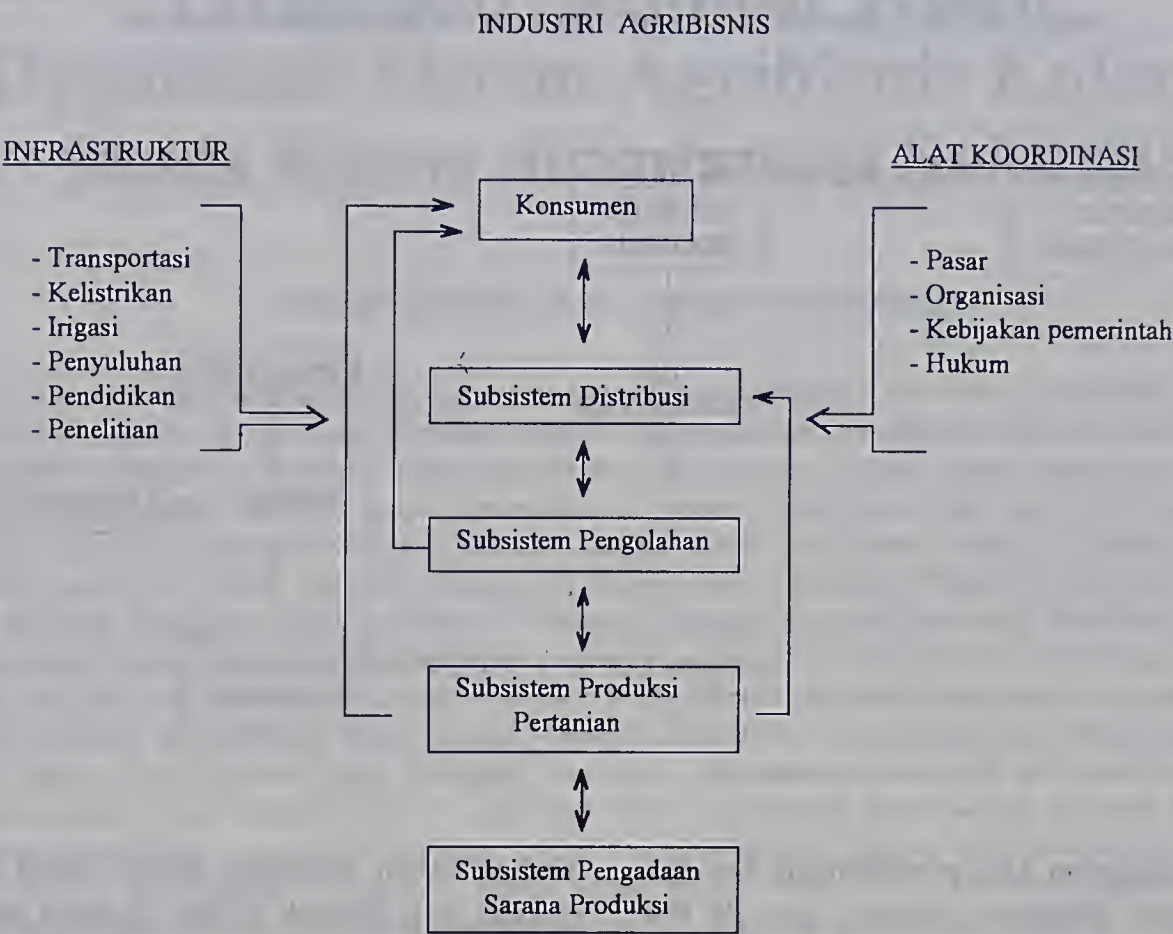
da peningkatan laju pertumbuhan dan keterpaduan jaringan agribisnis; dan (4) Pengembangan Sumber Daya, Sarana dan Prasarana Pertanian (PSSP) yang memfokuskan pada pembangunan sumber daya, sarana dan prasarana yang diperlukan untuk memacu pengembangan agribisnis. Keempat program pembangunan tersebut ditujukan untuk pengembangan sistem agribisnis komoditas unggulan sektor pertanian.

Walaupun konsep keterpaduan dalam program tersebut menjadi prioritas utama namun kenyataannya tidaklah demikian. Pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa program tersebut berjalan sendiri-sendiri, sehingga pencapaian sasaran pembangunan dalam pengembangan sistem agribisnis semakin jauh. Salah satu penyebabnya adalah karena pengembangan agribisnis saat ini lebih difokuskan pada pengembangan fisik masing-masing subsistem, tidak pada kese-

luruhan sistem agribisnis sebagai suatu organisasi yang kompak. Dalam program pembangunan pertanian tidak terlihat ada satu pun program yang memfokuskan pada pengembangan agribisnis secara utuh sebagai suatu bentuk organisasi.

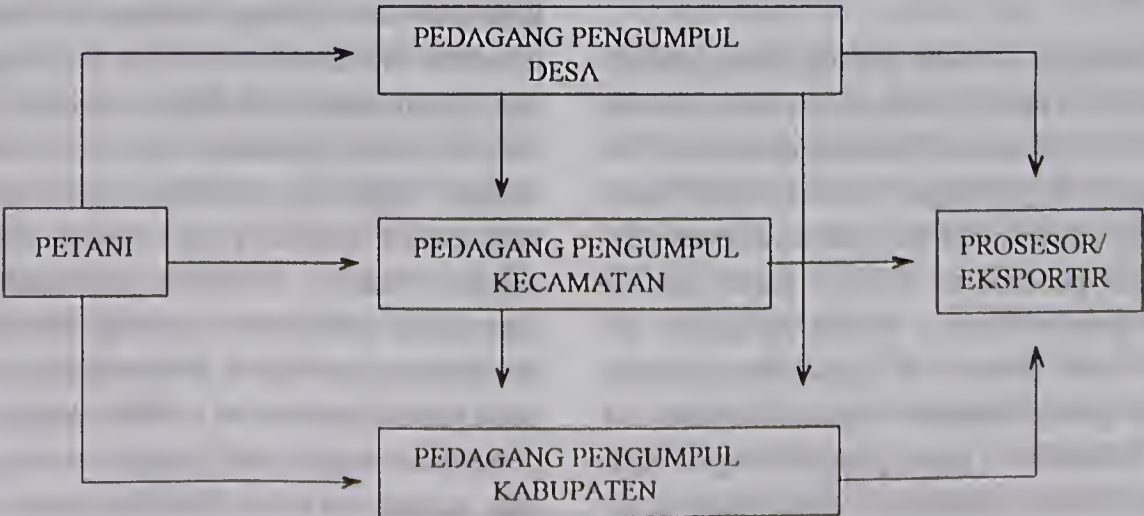
Tulisan ini bertujuan menjabarkan secara ringkas pengertian tentang konsepsi dan strategi agribisnis. Dengan pengertian konsepsi dan strategi tersebut, tulisan ini mencoba merumuskan struktur kuasi organisasi sistem agribisnis kakao sebagai kasus. Metode yang digunakan adalah pemikiran reflektif (*reflective thinking*) yaitu menarik kesimpulan melalui proses iterasi deduksi-observasi-induksi. Landasan pemikiran yang digunakan ialah teori ekonomi kelembagaan dengan paradigma ekonomi biaya transaksi (Simatupang *et. al.*, 1996). Adapun alur penarikan kesimpulan dengan menggunakan metode tersebut disajikan pada Gam-

Gambar 2



Gambar 3

RANTAI TATA NIAGA DI SENTRA PRODUKSI KAKAO



bar 1. Analisis dalam kajian ini difokuskan pada sistem koordinasi vertikal.¹

Konsepsi dan Strategi Agribisnis Serta Industrialisasi Pertanian

Strategi pengembangan agribisnis merupakan salah satu alternatif terhadap pengembangan usaha tani (*farming*). Pengembangan usaha tani memandang usaha tani bersifat independen terhadap pengaruh luar, sedangkan pengembangan agribisnis memandang sebaliknya, yaitu bahwa usaha tani merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem komoditas mulai dari produsen sampai konsumen.

Era globalisasi telah meningkatkan spesialisasi di masing-masing sektor kegiatan ekonomi dan hal ini memberikan implikasi makin pentingnya sistem koordinasi antar-kegiatan dalam sektor ekonomi untuk menghasilkan efisiensi ekonomi. Apabila kecenderungan meningkatnya spesialisasi sebagai akibat globalisasi dikaitkan dengan pengembangan agribisnis pertanian di mana dalam sistem agribisnis terdiri dari banyak kegiatan ekonomi, maka pendekatan agribisnis dalam pengembangan pertanian dipandang sangat sesuai dengan perubahan situasi dan kondisi yang akan datang.

Sistem agribisnis dengan pengertian di atas dapat dipandang sebagai suatu sistem organisasi yang mengkoordinasikan seluruh kegiatan sistem komoditas dalam alur vertikal mulai dari produsen sampai konsumen akhir. Dalam pengertian ini, ma-

ka pemahaman strategi agribisnis harus diletakkan dalam konteks koordinasi vertikal. Inilah tesis utama dari David and Goldberg (1954) dan Davis (1957) dalam Simatupang et. al., (1996). Dengan demikian pendekatan organisasi atau kelembagaan haruslah menjadi pegangan utama dalam pengembangan program agribisnis.

Perspektif agribisnis sebagai suatu sistem organisasi tidak hanya merupakan sistem komoditas tetapi juga sistem koordinasi dan infrastruktur. Sistem koordinasi berfungsi sebagai pengatur pola hubungan berbagai subsistem dalam sistem komoditas. Beberapa contoh peralatan koordinasi adalah pasar dan organisasi (non-pasar) (Anwar, 1997). Sistem infrastruktur berfungsi sebagai penyedia prasarana dan sarana dalam meningkatkan kinerja sistem komoditas. Perpaduan antara sistem komoditas, koordinasi dan infrastruktur disebut sebagai industri agribisnis (Vandever and Guedry, 1992 dalam Simatupang et. al, 1996; Sporlder, 1992), seperti yang ditunjukkan dalam Gambar 2. Pengertian industri agribisnis seperti itulah yang disebut dengan industrialisasi pertanian. Di Indonesia, industri agribisnis padi merupakan salah satu contoh industrialisasi pertanian.

Sistem Agribisnis² Kakao Rakyat di Sulawesi Selatan

Rantai Tata Niaga Kakao

Secara umum rantai tata niaga pada sentra-sentra produksi kakao adalah sebagai mana ditunjukkan dalam Gambar 3.

¹ Seperti diketahui industri agribisnis terdiri dari tiga komponen utama, yaitu sistem komoditas, sistem koordinasi dan sistem infrastruktur.

² Ada dua kabupaten yang dijadikan contoh dalam tulisan ini, yaitu kabupaten Polmas dan Pinrang.

Mula-mula pedagang pengumpul tingkat desa membeli biji kakao di rumah-rumah petani. Kemudian mereka menjual biji kakao itu kepada pedagang kecamatan atau pedagang kabupaten ataupun langsung kepada eksportir. Meskipun demikian petani dapat pula menjual biji kakao kepada pedagang kecamatan ataupun langsung kepada pedagang kabupaten yang kemudian oleh pedagang kecamatan/kabupaten biji kakao tersebut dijual kepada eksportir. Fungsi utama para pedagang pengumpul adalah sebagai perantara dalam membeli biji kakao sesuai dengan jumlah yang diminta baik oleh pedagang yang tingkatnya lebih tinggi ataupun oleh para eksportir. Tidak ada perlakuan khusus yang mereka lakukan terhadap biji kakao yang mereka beli seperti sortasi, klasifikasi mutu, pembersihan dari benda-benda asing, ataupun pengepakan.³ Umumnya perlakuan tersebut dikerjakan oleh para eksportir atas permintaan dari para pembeli/importir di luar negeri.

Pada umumnya antara para pedagang perantara dengan pedagang besar/eksportir tersebut telah terjalin hubungan kerja sama yang baik dan saling menguntungkan.

Kakao memang telah lama menjadi salah satu komoditas ekspor Indonesia. Diperkirakan 85-90 persen dari total produksi kakao diekspor ke berbagai negara, sedangkan sisanya yang 15-10 persen digunakan untuk konsumsi dalam negeri. Sebagian besar produksi kakao Indonesia (73,28 per-

sen) didominasi oleh perkebunan rakyat, sedangkan sisanya merupakan perkebunan besar swasta atau negara.

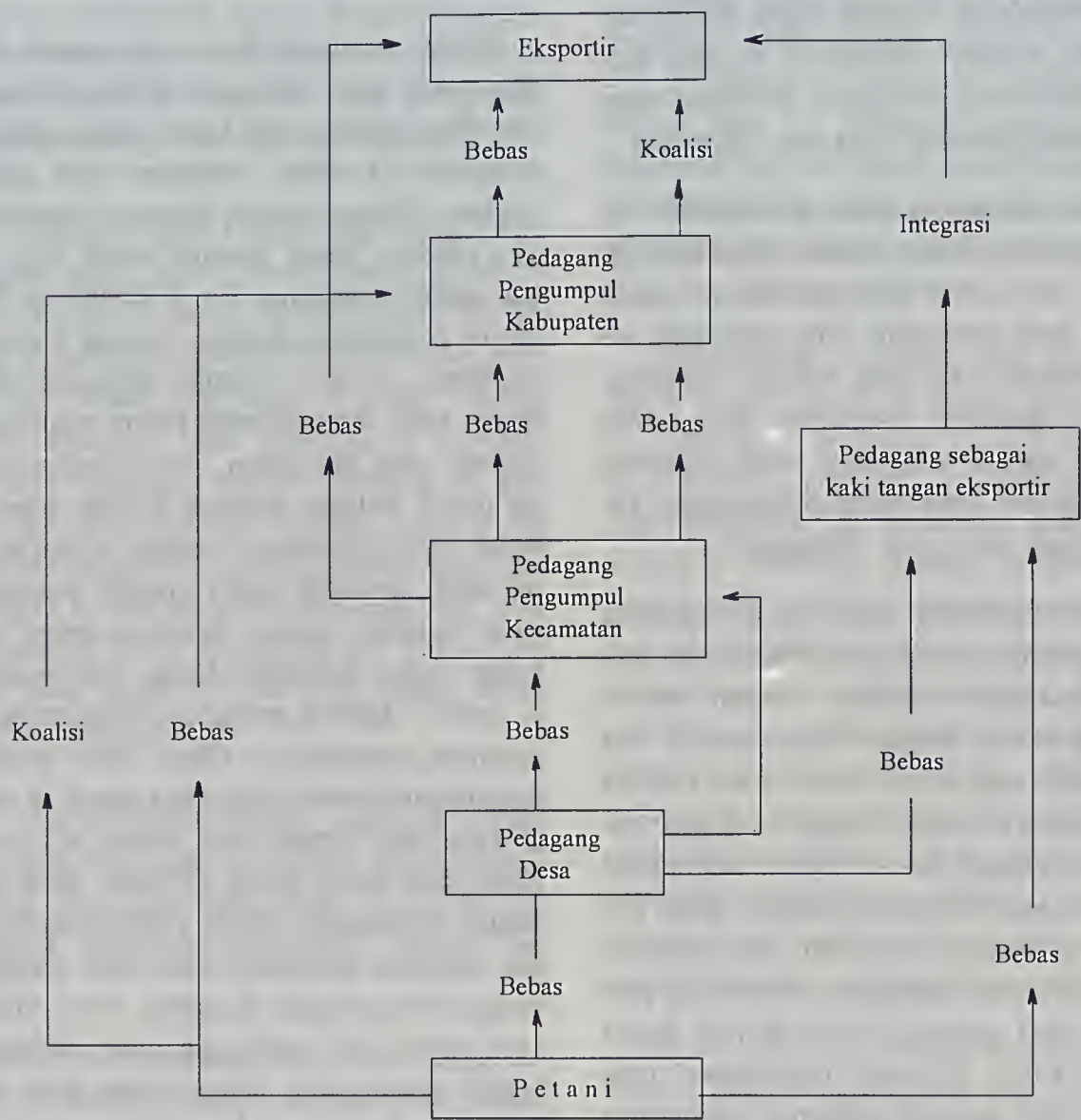
Mengingat banyaknya petani yang terlibat dalam usaha tani kakao dan luasnya cakupan wilayah, sementara jumlah eksportir relatif sedikit, maka sistem agribisnis kakao dari petani ke konsumen akhir (*buyer*) di luar negeri tidak diorganisasi melalui "integrasi" tetapi diorganisasi oleh para pelaku ekonomi yaitu petani, pedagang dan eksportir melalui sistem koordinasi yang dipandu oleh kekuatan pasar. Dengan kata lain, insentif ekonomi direfleksikan dalam bentuk harga di tingkat petani, pedagang dan eksportir sebagai pemandu koordinasi tersebut. Walaupun harga tersebut dapat menjadi pemandu koordinasi, namun di dalam harga tersebut sesungguhnya terkandung "harga cadangan" (*reservation price*) antara penjual dan pembeli untuk membentuk suatu koordinasi yang lebih langgeng. Hal ini terjadi karena mutu kakao yang diperdagangkan amat bervariasi antarpetani (antara lain kadar air) sehingga harga yang terbentuk, misalnya antara pedagang dengan petani, tidak selalu mencerminkan seluruh informasi mengenai karakteristik produk tersebut.⁴ Dalam kondisi yang demikian harga sesungguhnya tidak menjadi "pemandu murni" dalam koordinasi aliran produk, tetapi harga yang terbentuk merupakan harga kesepakatan antara petani dan pedagang yang mengarah kepada penciptaan pelanggan (koalisi).

³Umumnya para petani juga tidak melakukan kegiatan itu terpaksa menjual biji kakao itu dalam keadaan basah. Atau, minimal mereka menyimpan biji kakao tersebut selama 1-2 hari, lalu menjemurnya selama 1-4 hari sambil menunggu datangnya para pedagang pengumpul.

⁴Tingkat variasi harga jual yang terbentuk di tingkat petani umumnya lebih besar bila dibandingkan dengan harga jual pada tingkat yang lebih tinggi, yaitu kecamatan, kabupaten, maupun propinsi (eksportir).

Gambar 4

STRUKTUR KUASI ORGANISASI SISTEM AGRIBISNIS KAKAO



Struktur Kuasi Organisasi Sistem Agribisnis Kakao

Struktur kuasi organisasi sistem agribisnis kakao yang berlaku saat ini bersifat *multilevel* (lihat Gambar 4) yaitu: (a) eksportir-pedagang kabupaten; (b) pedagang kabupaten-pedagang kecamatan; (c) pedagang

kecamatan-pedagang desa; dan (d) pedagang desa-petani.⁵

⁵Sistem *multilevel* tersebut secara jelas dapat dilihat dari aliran produk kakao yang berasal dari daerah produsen terpencil ke eksportir di Sulawesi Selatan; untuk daerah produsen yang dekat dengan kota, petani dapat menjual langsung ke pedagang

Apabila kita pandang bahwa tingkat yang di sebelah atas dalam struktur organisasi tersebut sebagai prinsipal sedang tingkat di bawahnya menjadi agen, maka berdasarkan struktur organisasi di atas kita dapat menelaah hubungan prinsipal-agen pada masing-masing tingkatan organisasi

Dalam hal ini, karena para pelaku sistem agribisnis kakao adalah eksportir, pedagang dan petani yang jumlahnya cukup banyak, pola hubungan yang terbentuk antara prinsipal dan agen bersifat bersaing. Misalnya prinsipal (eksportir) akan saling bersaing dengan sesamanya untuk membentuk hubungan kerja sama perdagangan kakao dengan para agen (pedagang).

Dalam agribisnis kakao yang terpenting bagi eksportir saat ini adalah bagaimana mereka mendapatkan produk dengan kuantitas yang sesuai dengan kebutuhannya. Hal ini karena pasar untuk semua jenis kualitas kakao sudah tersedia; dengan kata lain, dalam perdagangan kakao terjadi segmentasi pasar. Sebagai contoh, permintaan dunia terhadap biji kakao asalan dari Sulawesi Selatan cenderung meningkat, sebaliknya permintaan dari pembeli (*buyer*) di luar negeri atas biji kakao *fermented* (non-asalan) cenderung tidak menentu walaupun kualitasnya lebih baik. Kondisi yang demikian mendorong eksportir untuk membeli biji kakao tidak berdasarkan kualitas melainkan kuantitas, dan oleh karena itu petani sebagai produsen juga cenderung memproduksi biji kakao asalan. Harga pasar untuk masing-masing kualitas terintegrasi melalui penciptaan harga kualitas standar, premi harga bagi

kualitas di atas standar dan pemberlakuan potongan (*discount*) bagi kualitas di bawah standar.

Bentuk hubungan kerja sama antara eksportir dan agen bertujuan untuk mempertahankan pasokan biji kakao dalam jangka menengah (5 tahun) meskipun tidak diformalkan. Sebagai contoh, eksportir memberikan patokan harga tertentu untuk biji kakao asalan (misalnya, Rp 2.700,00 per kg) untuk pembelian dengan volume tertentu (misalnya, 20 ton). Apabila pedagang yang diajak kerja sama tersebut belum memenuhi volume yang ditetapkan, maka tingkat harga untuk volume sisanya adalah sebesar harga yang ditetapkan tersebut. Kerja sama ini dapat terwujud hanya apabila pedagang yang menjadi agennya bersikap netral terhadap risiko perubahan harga (*risk neutral to price*). Apabila pedagang yang menjadi agennya mempunyai sikap tidak berani menanggung risiko perubahan harga di masa yang akan datang (*risk averse to price*), maka kerja sama seperti itu tidak akan terwujud. Fenomena inilah yang menyebabkan beberapa pedagang lebih suka menjual secara bebas kepada eksportir. Bukti kongkret bahwa ada pedagang yang bersikap berani menanggung risiko adalah tidak diterimanya ikatan modal yang diberikan oleh eksportir kepada pedagang.

Pemberian struktur insentif⁶ dalam bentuk kontrak harga dalam volume tertentu (*rent contract*) memang sangat sesuai apabila pedagang yang menjadi agen bersikap netral terhadap risiko. Dalam kondisi seperti itu agen tidak peduli berapa risiko yang

tingkat kabupaten atau bahkan ke pedagang yang merupakan kaki tangan eksportir.

⁶Landasan teori mengenai struktur insentif ini dapat dilihat dalam Anwar (1996).

harus ditanggung akibat adanya perubahan harga dan agen tidak akan meminta kompensasi apa pun kepada prinsipal akibat adanya perubahan harga. Struktur insentif yang demikian memberikan manfaat maksimal kepada prinsipal dan juga paling baik bagi pedagang yang menjadi agennya.

Struktur insentif bagi agen yang mempunyai sikap tidak berani menanggung risiko adalah struktur insentif yang diberikan secara proporsional sesuai dengan jumlah biji kakao yang dijual. Struktur insentif yang demikian tidak dijumpai di Sulawesi Selatan, sehingga banyak pedagang di daerah itu yang memilih menjual secara bebas kepada eksportir. Seperti halnya pola hubungan antara eksportir dan pedagang, pola hubungan antara pedagang dan petani pun ada yang bebas dan ada yang terikat dalam bentuk langganan.

Para pedagang saling bersaing dalam membeli biji kakao dari petani. Untuk memelihara langganan yang sudah ada, para pedagang tersebut memberikan insentif berupa:

- (a) Harga langganan yang lebih tinggi dibandingkan dengan harga untuk bukan langganan;
- (b) Memberikan pinjaman uang kepada petani;
- (c) Pembelian dibayar tunai.

Namun demikian, sebagian petani yang mempunyai sikap tidak berani menanggung risiko perubahan harga tidak mau terikat dengan insentif tersebut dan lebih suka menjual secara bebas karena harga kakao setiap hari mengalami perubahan.

Derajat Koordinasi Vertikal dalam Sistem Agribisnis Kakao

Derajat koordinasi vertikal dalam sistem agribisnis kakao ditelaah secara teoretis untuk menjelaskan koordinasi vertikal yang terjadi saat ini. Adapun perubahan yang dijadikan kriteria untuk menentukan derajat koordinasi tersebut adalah: (a) *Economic of Scope*; (b) *Economic of Process*; (c) *Asset Specific*; (d) Biaya Transaksi.

Sebagaimana diketahui, ada empat subsistem dalam sistem agribisnis kakao, yaitu: (a) subsistem pemasok sarana produksi; (b) subsistem produksi; (c) subsistem perdagangan; dan (d) subsistem pengolahan. Keempat subsistem tersebut membutuhkan aset tertentu sehingga dapat diusahakan secara sendiri-sendiri. Apabila keempat subsistem tersebut diusahakan dalam satu manajemen, misalnya dengan menggunakan modal angkutan secara bersama-sama dalam usaha pemasokan bahan baku produksi dan perdagangan, efisiensi akan meningkat tetapi tidak terlalu tinggi. Dengan demikian, dalam sistem agribisnis kakao terdapat *economic of scope* meskipun tidak terlalu luas.

Di sisi lain, permintaan konsumen akhir (*buyer*) di luar negeri pada saat ini adalah kakao dalam bentuk biji, sementara produksi di tingkat petani juga kakao dalam bentuk biji yang lebih tinggi kadar airnya. Dengan demikian, kegiatan pengolahan biji kakao untuk ekspor hanyalah berupa pengeringan guna menurunkan kadar air dan sortasi untuk memilah-milah keseragaman ukuran biji serta memisahkan kotoran/benda asing lainnya. Waktu yang dibutuhkan untuk menghasilkan biji kakao siap ekspor yang berasal dari biji kakao petani tergantung pada kebutuhan; artinya bisa cepat dan

bisa pula lambat. Kalau kebutuhan untuk ekspor mendesak maka proses pengeringan dapat dilakukan secara intensif dan sebaliknya apabila kebutuhan ekspor belum mendesak maka intensitas pengeringannya dapat diturunkan.

Dalam hal ini, petani tidak harus segera menjual biji kakaonya melainkan dapat menjemur dan menyimpan sendiri atau menjualnya sesuai kebutuhan. Cara seperti ini tidak menyebabkan biji kakao menjadi rusak, justru menjadi lebih baik. Dengan demikian pengolahan biji kakao tidak membutuhkan waktu yang segera. Dengan kata lain, *economic of process* dalam sistem agribisnis kakao tidak ada sama sekali.

Lahan merupakan faktor utama sekaligus sebagai aset dalam memproduksi biji kakao. Lahan untuk usaha tani kakao ternyata dapat juga digunakan untuk komoditas lainnya, sehingga tidak bersifat spesifik. Teknologi usaha tani kakao pun tidak mencerminkan sifat kekhasan; semua petani dapat melakukannya. Begitu juga halnya dengan teknologi pengolahan maupun sortasi yang tidak membutuhkan teknologi yang asetnya spesifik. Dengan demikian dilihat dari segi lahan dan teknologi, sistem agribisnis kakao tidak membutuhkan aset yang spesifik.

Semua kegiatan dalam sistem agribisnis kakao bersifat *excludable*. Hal ini berarti bahwa setiap manfaat dari masing-masing kegiatan dalam sistem agribisnis dapat dinikmati secara penuh oleh masing-masing pihak yang melakukan kegiatan. Dengan kata lain tidak ada dampak eksternalitas yang melahirkan *free rider* dalam sistem agribisnis kakao. Dengan karakteristik yang demikian, tidak ada biaya transaksi/

biaya pengendalian dalam memperoleh manfaat dari setiap usaha yang diinvestasikan ke dalam kegiatan agribisnis kakao.

Dengan karakteristik seperti yang diuraikan di atas, tidak diperlukan koordinasi vertikal dalam membangun sistem agribisnis. Harga pasar dinilai cukup mampu mengkoordinasikan sistem agribisnis kakao. Hal ini terbukti bahwa pola hubungan antara prinsipal-agen dalam sistem agribisnis kakao saat ini sebagian besar bersifat bebas dalam arti bahwa pola hubungan tersebut diserahkan kepada mekanisme pasar.

Perspektif Struktur Kuasi Organisasi Sistem Agribisnis Kakao di Masa Depan

Di masa depan, peningkatan kontribusi ekspor kakao terhadap devisa negara sangat diharapkan guna mempertahankan stabilitas ekonomi nasional melalui perbaikan neraca pembayaran. Salah satu peluang yang terbuka untuk meningkatkan penerimaan devisa negara adalah melalui perbaikan mutu biji kakao. Saat ini harga ekspor kakao Indonesia terkena diskon sebesar 100 pound-sterling per ton. Diskon tersebut dikenakan karena mutu biji kakao Indonesia masih di bawah standar. Apabila Indonesia mampu memperbaiki mutu kakao saat ini sesuai standar internasional, diperkirakan dapat diperoleh tambahan devisa dalam jumlah jutaan dolar AS. Perbaikan mutu tersebut membutuhkan koordinasi yang efisien dalam hal alur informasi dan produk dari konsumen akhir ke petani dan sebaliknya.

Selama ini, petani memang hanya memproduksi biji kakao asalan (*non-fermented*). Walaupun teknologi *fermented* untuk mem-

peroleh mutu kakao yang beraroma khas sudah tersedia dan mudah dilakukan, namun petani enggan melakukannya karena insentif harga kakao *fermented* tidak memadai dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Saat ini perbedaan antara harga kakao *fermented* dengan kakao *non-fermented* terlalu kecil karena permintaan biji kakao *fermented* jauh lebih rendah dibandingkan dengan permintaan kakao *non-fermented* dan hingga kini pembeli dari luar negeri belum memberikan jaminan terhadap permintaan biji kakao *fermented*.

Di masa depan diperkirakan bahwa permintaan terhadap biji kakao dengan mutu yang baik akan meningkat pesat. Peningkatan tersebut akan memicu pedagang untuk memperoleh biji kakao yang baik sekaligus mendorong petani untuk menghasilkan biji kakao yang baik pula. Dengan demikian, di masa depan, standardisasi mutu akan menjadi kebutuhan bagi petani maupun pedagang dan tidak akan terjadi lagi eksploitasi petani oleh pedagang karena keduanya dapat menggunakan harga pasar untuk biji kakao dengan mutu standar sebagai patokan.

Apabila harga pasar yang terbentuk berdasarkan mutu standar dikaitkan dengan karakteristik agribisnis kakao di mana koordinasi vertikal melalui organisasi non-pasar tidak diperlukan, koordinasi melalui sistem pasar diperkirakan akan bertahan lama. Hal ini karena para pelaku ekonomi mendapatkan seluruh informasi yang transparan yang dicerminkan oleh harga tersebut.

Berpijak pada pemikiran di atas dan dengan mempertimbangkan bahwa para produsen kakao bersikap tidak berani menghadapi risiko dan pedagang maupun eksportir bersikap netral terhadap risiko, maka hu-

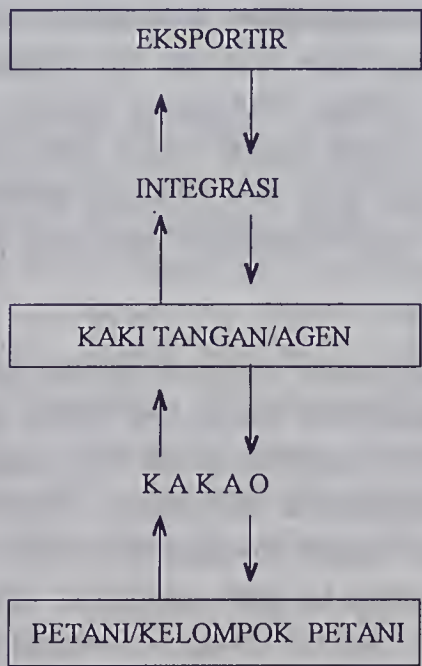
bungan prinsipal (pedagang) -- agen (petani) dalam sistem agribisnis kakao di masa mendatang haruslah bersifat bebas. Dengan kata lain, mekanisme pasar (harga)-lah yang akan melanggengkan hubungan prinsipal (pedagang)-agen (petani) dan bukan hubungan pribadi. Hubungan pribadi tidak lagi diperlukan karena harga yang terbentuk di pasar telah mencerminkan seluruh informasi yang dibutuhkan oleh para pelaku pasar.

Persoalannya sekarang adalah apakah sistem agribisnis kakao kini sudah efisien (Gambar 4), ataukah masih ada ruang untuk meningkatkan efisiensinya. Dalam hal ini apakah petani dimungkinkan untuk menjual langsung ke pihak eksportir? Atau kalau tidak, apakah eksportir dimungkinkan membentuk semacam perwakilan di sentra produksi dan bertindak sebagai pedagang pengumpul? Menurut penulis efisiensi koordinasi dapat ditingkatkan apabila petani dapat menjual langsung biji kakao kepada eksportir melalui kaki tangan eksportir tersebut. Dengan cara demikian, diharapkan harga yang diterima petani menjadi lebih tinggi relatif terhadap harga ekspor. Cara tersebut dapat terlaksana jika petani melakukan konsolidasi atau membentuk semacam kelompok kerja sama dalam kegiatan panen. Melalui panen bersama akan diperoleh *economies of scale* dalam *volume* pembelian oleh kaki tangan eksportir.

Gambar 5 menampilkan sistem agribisnis kakao untuk masa yang akan datang, di mana dalam rancangan tersebut petani menjual hasil produksi melalui mekanisme pasar (bebas) kepada pedagang yang menjadi kaki tangan eksportir dan petani harus

Gambar 5

STRUKTUR KUASI ORGANISASI SISTEM AGRIBISNIS KAKAO DI MASA MASA DEPAN



melakukan konsolidasi agar diperoleh skala usaha volume tertentu bagi pedagang untuk mendatangi wilayah yang bersangkutan. Sosok sistem agribisnis semacam ini dapat dikembangkan pada wilayah dengan jaringan infrastruktur yang baik. Bagi wilayah dengan jaringan infrastruktur yang buruk seperti daerah terpencil, sistem PIR (perkebunan inti rakyat) merupakan alternatif yang paling baik.

Kesimpulan dan Implikasi Kebijakan

Terdapat dua pola hubungan dalam koordinasi vertikal sistem agribisnis kakao di masing-masing tingkatan struktur kuasi organisasi, yaitu pola hubungan pribadi (ikatan) dan mekanisme pasar (bebas). Pemandu pola hubungan prinsipal-agen yang bersifat pribadi adalah struktur insentif.

Struktur insentif yang diberikan oleh prinsipal kepada agen (eksportir-pedagang; pedagang-petani) menggunakan sistem kontrak rente, di mana agen diberi harga tertentu sampai mencapai volume tertentu dengan waktu yang tidak terbatas. Pola hubungan pribadi tersebut terjadi pada agen yang bersifat netral terhadap risiko perubahan harga. Sedangkan pemandu pola hubungan pasar bebas adalah harga pasar. Pola pasar bebas ini terjadi pada agen yang bersikap tidak menyukai risiko.

Sistem agribisnis kakao tidak membutuhkan ekonomi proses (*economic of process*) yang cepat dan juga tidak membutuhkan aset yang spesifik. Biaya transaksi hampir tidak ada karena semua kegiatan dalam sistem agribisnis kakao bersifat *excludable*, tetapi sistem agribisnis kakao memiliki sedikit ekonomi cakupan usaha (*economic of scope*). Dengan karakteristik yang demikian, maka kebutuhan modus transaksi dalam sistem agribisnis kakao secara teorganisasi sangat rendah. Modus transaksi melalui pasar dinilai lebih efisien dibandingkan dengan melalui organisasi karena biaya transaksinya lebih rendah. Dengan kata lain, modus transaksi melalui koordinasi vertikal dalam sistem agribisnis kakao tidak diperlukan. Implikasinya adalah bahwa modus transaksi bebas merupakan pilihan yang optimal bagi prinsipal dan agen.

Selama ini, mutu kakao yang diperdagangkan bervariasi antar tempat dan waktu. Dalam pada itu, prinsipal bertindak sebagai penentu mutu, sementara petani sebagai penerima. Dalam kondisi seperti itu maka harga yang terbentuk, walaupun antara prinsipal dan agen tidak ada hubungan langganan, masih tetap bersifat pribadi.

Dikhawatirkan bahwa apabila hal tersebut berlangsung terus-menerus dalam jangka panjang akan terjadi eksploitasi petani oleh pedagang.

Di masa mendatang standardisasi mutu diperkirakan akan menjadi kebutuhan bagi prinsipal (pedagang) dan agen (petani). Dengan adanya standardisasi mutu, maka harga yang terbentuk di pasar benar-benar mencerminkan seluruh informasi yang dibutuhkan oleh para pelaku transaksi, yaitu prinsipal dan agen. Dalam kondisi seperti itu tidak ada peluang eksploitasi antar-mereka karena informasi bersifat simetris dan penuh. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka hubungan antara prinsipal dan agen dengan biaya transaksi rendah (optimal) adalah bersifat bebas, dalam arti menggunakan harga pasar sebagai pemandu koordinasi.

Sosok struktur kuasi organisasi sistem agribisnis kakao di masa depan didasarkan pada asumsi bahwa harga pasar dapat menjadi pemandu koordinasi, biaya transaksi yang murah, dan wilayah di mana sistem tersebut akan dikembangkan mempunyai jaringan infrastruktur yang baik, adalah petani menjual bebas kepada kaki tangan eksportir dan petani melakukan konsolidasi untuk memperoleh skala ekonomi pada tingkat volume tertentu dalam penjualan kepada eksportir. Sebaliknya, untuk wilayah dengan infrastruktur yang buruk yang menyebabkan biaya mahal apabila modus transaksi diserahkan kepada mekanisme pasar adalah mengikuti pola PIR yang sudah dikembangkan selama ini.

Implikasi kebijakan yang dapat ditarik dari kasus sistem agribisnis kakao adalah

bahwa untuk mengembangkan sistem agribisnis suatu komoditas, hal utama yang diperlukan adalah bagaimana agar informasi dapat menyebar secara simetris antar-pelaku bisnis dan hal itu hanya mungkin dilakukan melalui perbaikan jaringan infrastruktur. Apabila informasi telah menyebar simetris antarpelaku bisnis, maka harga yang terbentuk di pasar benar-benar mencerminkan kelangkaan yang sesungguhnya, sehingga tidak ada lagi eksploitasi antarpelaku bisnis. Mengingat bahwa pelaku produksi pertanian di Indonesia adalah petani kecil maka strategi koordinasi vertikal dengan informasi yang simetris dalam pengembangan sistem agribisnis dinilai sangat sesuai, sehingga petani mempunyai posisi tawar (*bargaining power*) yang kuat sehingga tidak lagi dapat dieksploitasi oleh pelaku bisnis lainnya.

KEPUSTAKAAN

Anonymous. 1994. *Repelita Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian* (Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian).

Anonymous. 1996. *Repelita Departemen Pertanian* (Jakarta: Biro Perencanaan Departemen Pertanian).

Anwar, A. 1996. "Konsep Pilihan Bentuk Aktivitas Ekonomi melalui Kelembagaan Pasar atau Organisasi" (Bogor: Program Pascasarjana IPB).

Simatupang, P., N. Syafa'at, A. Purwoto, G.S. Hardono. 1996. *Strategi Pengembangan Agribisnis di Indonesia* (Bogor: Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian).

Sporleder, T.L. 1992. "Managerial Economics of Vertically Coordinated Agricultural Firm". *AJAE* 74(5): 1226-1231.

Analisis Peristiwa

Tiga Bulan Pemerintahan Habibie (Perkembangan Politik Juni-Agustus 1998)

NT. Budi Harjanto

SEMENJAK menggantikan posisi Soeharto tanggal 21 Mei 1998 yang lalu, Presiden Habibie menghadapi sejumlah tantangan berat. Di samping harus mengatasi krisis ekonomi yang tidak kunjung berakhir, pemerintahan Habibie dihadapkan pada masalah-masalah sosial-politik dan hukum yang merupakan efek lanjutan dari transisi kepemimpinan nasional yang tidak normal. Legitimasi politik pemerintahan Habibie tampak masih lemah, yang tercermin dari fenomena ketidakpatuhan masyarakat maupun rangkaian anarki sosial, serta munculnya berbagai bentuk gerakan oposisi terhadap pemerintahan Habibie. Masalah yang terjadi di tubuh ABRI sendiri juga tidak kalah seriusnya, yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi pemerintahan Habibie. Sementara itu sejumlah kemajuan, meskipun bersifat parsial dan problematis, telah dilakukan oleh pemerintahan Habibie. Berbagai hal tersebut merupakan serangkaian perkembangan politik tiga bulan pemerintahan Habibie sampai Agustus 1998.

Sejumlah Kemajuan: Parsial dan Problematis

Dalam literatur mengenai transisi menuju demokrasi, krisis ekonomi merupakan salah satu kondisi objektif yang dapat mempercepat ambuknya suatu rezim otoritarian. Hal ini dapat dipahami karena merosotnya kinerja/prestasi ekonomi akan menyebabkan berkurangnya *bargaining power* dari penguasa otoriter serta di sisi lain akan meningkatkan kekuatan dari kelompok-kelompok oposisi (Haggard and Kaufman, 1997). Pada kondisi krisis ekonomi juga, politik pasca transisi kepemimpinan biasanya memiliki dua karakteristik menonjol, yaitu rendahnya hambatan-hambatan politis untuk berpartisipasi, dan adanya tendensi fragmentasi politik. Hal ini terjadi karena penguasa pengganti yang baru biasanya bersifat transisional, kurang memiliki *sufficient power* untuk memaksakan praktek-praktek kekuasaan yang sentralistis-dominatif. Sementara itu, kekuatan antarkelompok yang ada relatif seimbang. Dalam keadaan seper-

ti itu, proses politik lebih terbuka terhadap partisipasi masyarakat luas sehingga kecenderungan fragmentasi sulit untuk dihindari.

Kondisi politik seperti itu dalam tingkatan tertentu dapat mendorong berlangsungnya proses reformasi menuju tatanan politik yang demokratis. Dengan suatu pemerintahan yang relatif lemah, tuntutan reformasi akan lebih mudah diperjuangkan oleh kelompok-kelompok reformis. Masalah yang seringkali muncul kemudian adalah adanya perbedaan preferensi mengenai agenda maupun prioritas reformasi itu antara rezim baru dan kekuatan-kekuatan reformis pada umumnya. Keadaan ini dapat dengan mudah menggeser proses reformasi menjadi sebatas proses negosiasi kepentingan antara penguasa dan kekuatan reformis. Dalam hal inilah tidak tertutup kemungkinan penguasa hanya akan menjalankan reformasi secara parsial, menurut kepentingannya. Reformasi parsial seperti itu tentu akan melahirkan sejumlah problematika baru, sebagai akibat tidak dijalankannya proses perbaikan secara substansial dan sistemik sebagaimana yang dituntut oleh kekuatan-kekuatan reformis. Di sisi lain, kekuatan reformis mendapatkan sejumlah "konsesi politik" baik berupa penggantian sejumlah elite pemerintahan maupun terakomodasinya beberapa tuntutan seperti lebih terbukanya proses politik, lebih transparannya proses pemerintahan dan proses *policy making*, serta terbentuknya sejumlah peraturan yang mendukung proses demokratisasi dan penegakan hukum.

Kondisi reformasi selama tiga bulan pemerintahan Habibie nampak tidak jauh berbeda dari kerangka pemikiran di atas. Kemajuan yang dihasilkan dari sejumlah kebijak-

an politik penting pemerintahan Habibie dalam kuartal pertama kelihatan masih parsial dan problematis. Dalam merespons tuntutan untuk membebaskan seluruh narapidana maupun tahanan politik misalnya, pemerintahan Habibie terkesan kurang konsisten dengan komitmennya untuk mengadakan pembaruan politik. Sejauh ini belum semua napol/tapol dibebaskan, dan hal ini tentu dalam tingkatan tertentu wajar kalau dipandang merupakan kebijakan yang diskriminatif, tidak konsisten, dan tidak transparan.¹ Akibatnya tuntutan pembebasan seluruh napol/tapol tanpa syarat masih terus bergaung kuat.

Sementara itu kebijakan Habibie untuk tidak melarang pendirian partai politik baru dan membuka peluang kebebasan pers dengan mencabut Permenpen No. 1/1984 tentang Pembatalan SIUPP serta menyederhanakan pengurusan SIUPP merupakan suatu kemajuan yang cukup berarti. Dengan kebi-

¹Para tapol/napol yang sudah dibebaskan di antaranya adalah Sri Bintang Pamungkas dan Muchtar Pakpahan (25/5/1998), 18 napol kasus demonstrasi di Timtim dan penghinaan terhadap Soeharto (10/6/1998), 50 tapol pada tanggal 24/7/1998, serta membebaskan sejumlah tapol G30S/PKI, memberikan abolisi maupun rehabilitasi terhadap beberapa napol/tapol seperti (alm.) H.R. Dharsono, Abdul Qadir Djaclani, A.M. Fatwa serta memberikan remisi dalam rangka memperingati kemerdekaan Republik Indonesia ke-53 tanggal 17 Agustus 1998. Sementara itu masih banyak lagi tapol/napol yang belum dibebaskan seperti yang dituduh terlibat dalam Peristiwa Lampung, Tanjung Priok, Timor Timur. Meskipun banyak di antara mereka yang belum dibebaskan didakwa atas tindak pidana seperti Xanana Gusmao, Budiman Sudjatmiko, dan lain-lain, tetapi dakwaan tersebut tidak lepas dari permasalahan politik. Demikian pula dengan beberapa tapol/napol yang terkait Peristiwa Tanjung Priok yang belum dibebaskan seluruhnya, sehingga akibatnya tuntutan-tuntutan yang muncul cenderung dipolitisir dan melebar ke permasalahan-permasalahan lain.

jakan ini, berdirilah puluhan partai politik baru serta terbit sejumlah media massa baru yang memberi akses lebih banyak bagi masyarakat luas terhadap informasi dan sarana untuk menyampaikan aspirasi/opini. Kebijakan ini tentu saja mempunyai arti yang strategis dalam mempersiapkan masyarakat menuju kehidupan politik multipartai yang demokratis, di mana terdapat kompetisi dan kontestasi yang tinggi antarberbagai kekuatan, dengan menyediakan akses informasi yang lebih luas melalui kemudahan penerbitan media massa.

Kebijakan penting lainnya adalah melakukan ratifikasi perjanjian internasional yang berhubungan dengan masalah perburuan pada tanggal 2 Juni 1998 serta yang berkaitan dengan HAM pada tanggal 25 Juni 1998. Selain itu berkaitan dengan kasus kerusuhan Mei, pemerintah membentuk Tim Interdepartemen yang terdiri dari Jaksa Agung, Menhankam/Pangab, Menlu, Mendagri dan Menkeh pada tanggal 13 Juli 1998. Kemudian pada tanggal 23 Juli dibentuklah Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) yang merupakan gabungan antara unsur pemerintah dan tokoh-tokoh LSM seperti Sandiawan Soemardi, Noersyahbani Katjasungkana, Rosita Noer, dan lain-lain. Sementara itu menyangkut pelanggaran HAM akibat pemberlakuan Daerah Operasi Militer (DOM), Presiden Habibie telah mengakui terjadinya pelanggaran HAM dan meminta maaf kepada para keluarga korban. Sebelumnya, Menhankam/Pangab Jenderal Wiranto telah mencabut status Aceh sebagai DOM serta menarik pasukan non-organik dari Aceh serta Timor Timur. Dalam kasus Timor Timur, pemerintahan Habibie telah menyetujui pemberian otonomi yang luas sebagai upaya penyelesaian paling realistis.

Namun berbagai kebijakan penting dalam bidang politik yang telah diambil tersebut tampaknya belum banyak memberikan keuntungan "politis" bagi pemerintahan Habibie. Selain karena kebijakan tersebut masih kuat mencerminkan sikap reaktif terhadap tuntutan masyarakat, dalam beberapa hal kebijakan yang diambilnya sudah agak terlambat dan tidak tepat momentumnya.² Bahkan banyak pihak memandang berbagai kebijakan politik tersebut diambil hanya sekadar memuaskan tuntutan yang muncul dari masyarakat serta tidak ditindaklanjuti secara serius. Dalam masalah pelanggaran HAM maupun pengungkapan berbagai kasus kekerasan politik, pemerintahan Habibie tidak sampai pada aspek penegakan hukumnya (*law enforcement*). Demikian pula dalam menyelesaikan berbagai kasus kekerasan (Trikasus politik) mulai dari penculikan, penembakan mahasiswa Trisakti, sampai kerusuhan Mei, pemerintahan Habibie dianggap tidak serius menanganinya, dan justru memandang berbagai kasus tersebut sebagai kasus-kasus yang terpisah sehingga prioritas penyelesaiannya tergantung dari kemauan pemerintah.

Berbagai kebijakan politik yang bersifat parsial ini memperlihatkan kurang mampunya pemerintahan Habibie membuat kebijakan politik yang secara sistematis dan terencana memang diarahkan pada perbaikan tatanan politik. Hal ini tampak misalnya dari tanggapan tokoh masyarakat seperti Megawati Soekarnoputri yang menyatakan bah-

²Hal ini tampak sekali dari kebijakannya membentuk tim interdepartemen maupun tim gabungan pencari fakta terhadap kasus kerusuhan Mei yang baru terealisasi pada bulan Juli dan Agustus 1998, itu pun setelah tekanan dari dalam negeri dan terlebih dunia internasional sangat kuat.

wa reformasi yang berlangsung saat ini masih sebatas pada kulitnya saja. Penilaian seperti itu bisa dipahami, sebab dalam keadaan legitimasi politik yang lemah, pemerintahan Habibie perlu memuaskan tuntutan populer untuk mengkonsolidasi dukungan dan kepercayaan publik.

Legitimasi Politik Pemerintahan Habibie

Legitimasi politik³ sebagai "hak untuk memerintah" (*the right to rule*) menjadi persyaratan mutlak setiap pemerintahan di mana pun supaya dapat mempergunakan kewenangan (*authority*) dan kekuasaannya (*power*) secara optimal. Oleh karena itu legitimasi politik ini akan sulit diperoleh seorang penguasa apabila hanya didasarkan pada aspek legalitas semata yang tidak lebih merupakan legitimasi prosedural. Justifikasi atas hak untuk berkuasa dalam sistem politik yang demokratis hanya mungkin diperoleh dari bawah ke atas melalui mekanisme perwakilan rakyat yang demokratis pula. Dalam hal ini legitimasi politik sangat berkaitan dengan dukungan riil masyarakat terhadap pemimpin, baik untuk memerintah, berkuasa, maupun menggunakan kewenangannya.

Dukungan riil masyarakat terhadap suatu pemerintahan yang baru pada kenyataannya jauh lebih efektif dibanding legitimasi prosedural semata. Hal ini lebih-lebih

berlaku pada pemerintahan yang terbentuk atas dasar prosedur yang masih mengandung kontroversi, di mana terdapat banyak perbedaan interpretasi mengenai keabsahan aspek legalitasnya. Keadaan ini berlaku bagi pemerintahan Habibie. Kontroversi mengenai keabsahan Habibie menjadi presiden menggantikan Soeharto tidak berhenti sampai saat ini. Banyak kalangan masyarakat masih meragukan aspek legalitas proses transisi kepemimpinan nasional tersebut, sehingga legitimasi pemerintahan Habibie juga dipertanyakan.

Polemik mengenai legalitas ini setidaknya menghasilkan dua kelompok besar di masyarakat yang juga mencerminkan penerimaan masyarakat terhadap pemerintahan Habibie. *Pertama*, kelompok yang memandang proses peralihan kekuasaan itu tidak sah dan inkonstitusional karena prosedur dan dasar hukum yang dipakainya cacat dan lemah.⁴ Menurut kelompok ini proses pergantian kepemimpinan tidak bisa secara sepihak dan kemudian pengukuhan harus dilakukan oleh lembaga yang berwenang, dalam hal ini MPR. Demikian pula alasan yang disampaikan dalam proses transisi tersebut seperti keadaan yang tidak memungkinkan mengucapkan sumpah di de-

³Legitimasi politik sendiri dapat didefinisikan sebagai "*the belief in the rightfulness of a state, in its authority to issue commands, so that the commands are obeyed not simply out of fear or self-interest, but because they are believe to have moral authority, because subjects believe that they ought to be*" (Borker, 1990: 11).

⁴Penolakan terhadap pemerintahan Habibie secara terbuka dilakukan misalnya oleh kelompok Barisan Nasional di bawah Prof. Dr. Subroto dan Letjen (Purn.) Kemal Idris. Sementara itu, sebanyak 167 LSM dan sekitar 300 individu anggota komponen pro-reformasi yang tergabung dalam Kelompok Kerja Demokrasi dalam deklarasinya di Tugu Proklamasi pada tanggal 17 Agustus 1998 yang dinamakan "Manifesto Demokrasi" menolak pemerintahan Habibie yang dinilai tidak sah dan tidak mempunyai dasar legitimasi apa pun. Penolakan serupa juga dilancarkan oleh banyak mahasiswa di berbagai perguruan tinggi maupun kalangan intelektual pada umumnya (*Suara Pembaruan*, 18 Agustus 1998).

pan MPR tidak dapat diterima dari sisi hukum. Oleh karenanya mereka mendesak supaya segera diadakan Sidang Istimewa MPR yang didahului dengan pembersihan MPR dari unsur-unsur KKN Orde Baru. *Kedua*, kelompok yang menganggap proses itu sebagai fakta konstitusional, sehingga tidak perlu diragukan legalitasnya. Meskipun menerima Habibie, kelompok ini tidak serta-merta memberikan dukungannya tanpa *reserve* apa pun. Bagi mereka pemerintahan Habibie tidak boleh mendapat mandat kosong (*carte blanche*) seperti pemerintahan sebelumnya, supaya proses reformasi dapat berjalan secara lebih teratur.⁵

Di samping kontroversi atas reputasi dan kredibilitas Habibie,⁶ perbedaan pene-

rimaan terhadap legalitas pemerintahan Habibie tersebut diperparah oleh adanya sejumlah indikasi yang menunjukkan lemahnya *sense of crisis* serta komitmen Habibie terhadap reformasi. Akibatnya, pemerintahan Habibie pun sulit untuk memperoleh kepercayaan dan legitimasi dari masyarakat luas. Lemahnya *sense of crisis* tampak misalnya dari penyusunan kabinet reformasi pembangunan yang masih memakai pola-pola jaman Soeharto, kurang menunjukkan adanya kesungguhan untuk mengatasi krisis. Banyak kalangan berpendapat dalam situasi krisis yang semakin berat, sebaiknya kabinet dapat lebih dirampingkan. Selain untuk alasan efisiensi anggaran, perampingan kabinet juga dapat memperpendek jalur birokrasi yang selama ini menjadi salah satu penyebab lambatnya kinerja pemerintahan dalam menyikapi perkembangan di masyarakat. Demikian pula beberapa figur kontroversial masih masuk dalam kabinet dan bahkan tokoh seperti Gus Dur sampai menyatakan ada beberapa menteri sebenarnya tidak pantas duduk di posisinya karena sentimen primordial mereka.⁷

⁵*Republika*, 25 Mei 1998 menulis bahwa tanggapan para tokoh masyarakat terhadap kepemimpinan Habibie masih beragam. "Faksi" Islam memiliki pendapat yang seragam: mereka bisa menerima naiknya Habibie sebagai presiden. Hal ini misalnya dikemukakan oleh Emil Salim, Nurcholish Madjid, Abdurrahman Wahid maupun Ahmad Sumargono (KISDI). Dukungan bersyarat serupa juga datang dari tokoh pemuda Islam seperti Anas Urbaningrum (HMI), Hajriyanto Thohari (Pemuda Muhammadiyah) dan Hakam Naja (PII). Para anggota DPR dan pimpinan ABRI memiliki pendapat yang sama. Sementara itu "faksi" nasionalisme sekuler maupun sosialisme sekuler menilai naiknya Habibie sebagai inkonstitusional. Hal ini ditunjukkan oleh Dimiyati Hartono, Siswono Yudhohusodo, Ali Sadikin, Soebroto maupun Hariadi Dharmawan. Sedangkan pakar hukum seperti Yusril Ihza Mahendra maupun Harun Al Rasyid menilai sah naiknya Habibie, namun pengamat politik seperti Arbi Sanit berpendapat sebaliknya. Nurcholish Madjid sendiri sebelumnya malahan secara tegas menuntut supaya kabinet yang dipimpin Habibie ini bekerja dalam kerangka pemerintahan transisional dan hanya bertahan maksimal selama tujuh bulan (*Merdeka*, 22 Mei 1998).

⁶Tidaklah dapat dipungkiri bahwa reputasi dan kredibilitas Habibie selama dalam pemerintahan Soeharto adalah negatif dan kontroversial. Dalam dia-

log antara Komisi VII DPR dengan pakar ekonomi UGM tanggal 9 Juni 1998 misalnya disebutkan bahwa sosok BJ Habibie dan pemerintahannya belum memberikan kepercayaan kepada pasar luar negeri. Reputasi Habibie di pasar luar negeri negatif, karena dia terkenal sebagai tokoh yang *off-budgetter* dan *over spender* untuk proyek-proyek yang manfaat ekonominya diragukan (*Merdeka*, 10 Juni 1998).

⁷Beberapa figur yang kemudian memancing kontroversi di masyarakat di antaranya adalah Menko Polkam Feisal Tandjung dan Mendagri Syarwan Hamid yang oleh banyak pihak dianggap terlibat dalam beberapa kasus kekerasan politik. Selain itu, figur seperti Meneg LH Panangian Siregar dari kubu PDI Soerjadi maupun Meneg Agraria/Kepala BPN Hasan Basri Durin yang sempat disandera oleh mahasiswa di Padang, juga menjadi sorotan masyarakat luas atas sepak terjangnya selama ini. Sementara itu

Kebijakan politik lain yang memperlemah kepercayaan masyarakat terhadap kesungguhan pemerintahan Habibie dalam melaksanakan reformasi adalah masalah pengisian jabatan lembaga tinggi negara serta pengisian anggota MPR. Dalam mengisi keanggotaan DPA maupun MPR misalnya, Habibie memilih beberapa figur yang juga memancing kontroversi di masyarakat, baik karena faktor figurnya maupun kedekatan pribadinya sehingga kesan koncoisme tidak dapat dihindari.⁸ Oleh karenanya tidak mengherankan apabila pengamat seperti Hikam⁹ menyatakan bahwa legitimasi

sinyalemen Gus Dur mengenai hal ini hanya menyebutkan adanya tiga menteri di kabinet saat ini yang memiliki sentimen anti-Cina.

⁸Dalam pengangkatan anggota DPA, beberapa nama telah memancing kontroversi di masyarakat seperti Soerjadi dan Soedaryanto (PDI), Yogie S. Memet (mantan Mendagri), dan beberapa tokoh ICMI seperti Achmad Tirtosudiro, Syafii Ma'arif, A.A. Baramuli yang menunjukkan kuatnya koncoisme Presiden Habibie. Sementara itu dalam pemilihan pengganti anggota-anggota MPR yang mengundurkan diri maupun yang diganti karena indikasi KKN muncul nama-nama seperti Adi Sasono, Dewi Fortuna Anwar, Sayidiman Suryohadiprojo, dan lain-lain yang semakin mengentalkan koncoisme Habibie tersebut. Bahkan mantan Pangdam Jaya Mayjen Syafrie Syamsoeddin yang menurut masyarakat luas "patut diduga" terlibat atau seharusnya bertanggung jawab atas kerusuhan Mei, penculikan maupun kasus-kasus kekerasan politik lainnya malah ikut diangkat oleh Habibie sebagai anggota MPR, suatu keputusan politik yang sangat tidak populer dan menyakitkan masyarakat luas pada umumnya.

⁹Menurut Hikam (1998), Kabinet Reformasi Pembangunan misalnya, bukan saja lemah dari segi profesionalisme dan efisiensi, tetapi juga sarat dengan KKN. Fakta bahwa Presiden Habibie mempertahankan muka-muka lama dalam rezim Soeharto, serta di dalamnya terdapat sekitar 33 persen anggota ICMI, menunjukkan masih kuatnya nepotisme kelompok. Demikian pula dengan memberi "mandat" kepada Kelompok Enam untuk menjadi tim penasihat reformasi, Presiden Habibie secara sengaja telah bersikap diskriminatif dan tidak sensitif

politik pemerintahan Habibie masih bermasalah dan lemah, karena masih kuatnya ciri-ciri rezim sebelumnya, baik dari segi aktor maupun strukturnya. Secara struktural pula pemerintahan Habibie belum menunjukkan diskontinuitas terhadap rezim lama sehingga cacat-cacat lama yang telah mengakibatkan terdistorsinya proses demokratisasi masih bercokol.

Sementara itu kepercayaan dari dunia internasional juga masih sebatas pada aspek formalitas serta terbatas dari negara-negara yang memiliki hubungan khusus tertentu. Jerman sebagai investor terbesar ketiga di Indonesia misalnya, merupakan negara pertama yang menyampaikan ucapan selamat kepada Habibie.¹⁰ Ucapan selamat juga datang dari PM Malaysia Dr. Mahathir Mohammad (22/5/1998), PM Jepang Ryutaro Hashimoto (22/5/1998), PM Australia John Howard (22/5/1998), Presiden Amerika Serikat Bill Clinton¹¹ (24/5/1998) dan PM Si-

terhadap pluralitas bangsa. Selain itu basis dukungan yang diambilnya dari kelompok Islam politis pada gilirannya telah memancing kecurigaan dalam masyarakat bahwa pemerintah baru itu hanya merepresentasikan kepentingan politik kelompok tertentu, sebagaimana yang pernah dilakukan oleh Soeharto.

¹⁰Sebuah koran bisnis yang sangat berpengaruh di Jerman, *Handelsblatt* bahkan menulis berita dengan judul besar Seorang "Jerman" Memimpin Indonesia untuk menyambut diangkatnya Presiden Habibie menggantikan Soeharto. Menurut harian tersebut, "dengan menghabiskan 19 dari 61 tahun usianya di Jerman, Dr. Habibie telah berhasil menjalin jaringan bisnis dan kontak politik yang luas di negara dengan ekonomi nomor tiga terbesar di dunia" (*Kompas*, 31 Mei 1998).

¹¹Ucapan selamat dari Bill Clinton ini di luar prosedur resmi seperti biasanya karena hanya disampaikan melalui Deputy Menlu Stanley Roth dan itu pun berselang dua hari setelah Habibie menjadi presiden. Meskipun demikian, bagi pendukung

ngapura Goh Chok Tong (25/5/1998). Meskipun telah menyampaikan ucapan selamat, pemimpin seperti Bill Clinton masih perlu menegaskan akan terus mengikuti perkembangan politik terakhir (*Suara Karya*, 28 Mei 1998), yang bisa berarti bahwa penerimaan terhadap pemerintahan Habibie sifatnya sementara.¹²

Ketidakpatuhan dan Anarki Sosial

Lemahnya legitimasi politik pemerintahan Habibie, bersamaan dengan krisis ekonomi yang berlarut-larut yang makin me-

Habibie seperti Sayidiman Suryohadiprojo, ucapan tersebut mempunyai nilai plus bagi pemerintahan Habibie karena kepercayaan negara adi daya tersebut akan berpengaruh luas bagi negara-negara lain, sesuatu yang kurang terbukti selama tiga bulan pemerintahan Habibie.

¹²Dalam salah satu literatur politik klasik misalnya ditekankan bahwa tidak ada pemerintahan yang begitu lahir langsung sah (*legitimate*), sejumlah pemerintahan menjadi sah setelah diakui, dan untuk ini dibutuhkan waktu. Untuk memperoleh waktu yang diperlukan agar rakyat menerima prinsip-prinsip legitimasi yang baru tersebut, para pemimpin dapat menggunakan dua sarana utama yaitu simbol-simbol ekspresif dan manfaat-manfaat kongkret. Para pemimpin revolusioner yang hendak mengubah keyakinan-keyakinan masyarakat tentang siapa yang mempunyai hak berkuasa misalnya, sering menyatakan suatu ideologi baru atau suatu "agama" politik tertentu di mana simbol-simbol ekspresif menjadi suatu landasan untuk melegitimasi rezim tersebut. Melalui cara inilah golongan Bolshevik sebagai contoh, mengklaim melaksanakan hukum-hukum dialektika sejarah, mereka juga berdalih melambangkan satu kelas yang secara historis tergolong progresif, yaitu golongan proletariat. Meskipun demikian, orang tentu tidak dapat hidup dengan simbol-simbol belaka. Tersedianya barang-barang dan pelayanan yang kongkret seperti kesejahteraan, keamanan/ketertiban internal, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain juga membantu memastikan legitimasi rezim baru. Dalam hal ini individu melihat sistem/rezim tersebut sebagai hal yang le-

nambah berat beban masyarakat, mendorong meluasnya fenomena sosial yang mencerminkan ketidakpatuhan (*disobedience*)¹³ kolektif dari masyarakat dalam bentuk radikalisme massa dan anarki sosial. Fenomena sosial ini menunjukkan pula gejala terputusnya mata rantai kekuasaan formal antara negara dan masyarakat. Posisi negara yang sebelumnya sangat kuat dan hegemonis, kini di bawah pemerintahan Habibie menjadi terbalik, dan bahkan dalam beberapa segi kehilangan daya penetrasi maupun persuasinya terhadap masyarakat.¹⁴ Keadaan ini juga mencerminkan suatu dilema perubahan sosial, yaitu ketika nilai-nilai¹⁵ lama sudah tidak diakui lagi oleh masyarakat sementara

gitimate karena mampu memberikan manfaat-manfaat kongkret dari suatu pemerintahan yang efektif (Andrain, 1992: 206-7).

¹³Arendt (1972: 76-7) menjelaskan bahwa fenomena *civil disobedience* menunjukkan indikasi mulai lunturnya otoritas hukum secara signifikan. *Civil disobedience* dapat muncul ketika sejumlah warga negara menjadi sadar bahwa saluran-saluran yang biasanya ada untuk suatu perubahan menjadi tidak berfungsi lagi. Fenomena ini sendiri pada dasarnya dilakukan oleh dan atas kepentingan sekelompok masyarakat tertentu serta bersifat *non-violence* (tanpa kekerasan).

¹⁴Pada peristiwa penjarahan tambak udang di daerah Tangerang, ketika petugas keamanan mencoba membubarkan massa penjarah dengan melepaskan tembakan peringatan, ternyata malah disambut dengan tertawa dan berjoget-joget, suatu indikasi nyata semakin lunturnya daya represi aparat keamanan negara dan di sisi lain menunjukkan semakin beraninya massa terhadap keberadaan perangkat represif negara.

¹⁵Dalam terminologi politik, nilai merupakan sesuatu hal yang mempunyai harga yang tinggi di mata masyarakat. Lasswell (1958) menyebut ada delapan nilai yang terdapat dan dibutuhkan oleh masyarakat: *power, enlightenment, wealth, well-being, skill, affection, rectitude* (meliputi *righteousness* dan *justice*), dan *deference* (atau *respect*). Deutseh (1970: 12-3) menambahkan lagi dengan *security* dan *liberty*.

nilai-nilai baru belum sepenuhnya terbentuk. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari suatu perubahan sosial dalam skala nasional yang akan mendorong laju destruksi nilai-nilai lama lebih cepat daripada laju pembentukan nilai-nilai baru. Dalam keadaan *vacuum* nilai inilah, kejadian seperti amuk massa, penjarahan, maupun aksi-aksi kolektif menentang pejabat-pejabat pemerintahan lokal maupun nasional terjadi secara massif dan intensif.

Fenomena radikalisme massa yang cukup mencolok dan menjadi semacam *trend* adalah penjarahan. Aksi penjarahan dalam manifestasinya kini tidak terbatas pada pengambilan barang-barang di toko-toko atau gudang-gudang penyimpanan seperti biasa terjadi dalam suatu kerusuhan. Aksi ini telah meluas dalam hal sasarannya, sehingga mulai dari truk peti kemas, tambak udang, kebun bawang merah/putih, coklat, kopi, cengkeh, padi, sampai lahan kosong menjadi sasaran massa. Meneermati perkembangan seperti itu, pengamat sosial Hotman Siahaan menilai bahwa aksi-aksi penjarahan tersebut telah mengarah pada gejala perbanditan sosial (*social banditry*), di mana nilai-nilai seperti etika dan hukum telah terkikis oleh kebrutalan dan peradilan massa (*Kompas*, 17 Juli 1998)

Sementara itu radikalisme massa lain yang sering muncul adalah dalam bentuk amuk massa. Kerusuhan demi kerusuhan akibat amuk massa terjadi di berbagai tempat dengan pemicu yang berbeda-beda, mulai dari kelangkaan sembako (sembilan bahan pokok), protes terhadap tempat-tempat hiburan, sampai kepada ketidakpuasan terhadap aparat pemerintah daerah. Fenomena ini tidak saja membawa kerugian fisik-material mau-

pun korban jiwa, tetapi yang lebih parah lagi adalah rusaknya "harmonisasi sosial" sehingga isu-isu pun mendapat tanggapan yang sangat serius seperti isu kerusuhan sekitar 17 Agustus 1998.

Fenomena penjarahan serta amuk massa yang masih terus terjadi di berbagai tempat juga meneerminkan keadaan *vacuum* nilai dalam bentuk kekacauan sosial (*social disorder*). Dalam keadaan seperti ini tampak bahwa negara sudah tidak berdaya lagi mengontrol masyarakat, menegakkan tertib sosial, menjamin keamanan, menyediakan kebutuhan masyarakat, serta pada akhirnya tidak mampu membangun *image* yang baik kepada dunia internasional.

Reformasi Kemapanan dan Reformasi Terkendali

Perkembangan politik lain yang menarik adalah adanya beberapa peristiwa politik yang mengindikasikan dan atau menumbuhkan persepsi publik bahwa pemerintahan Habibie sedang memperkuat basis dukungan serta mengeliminir kekuatan-kekuatan penentang. Persepsi publik ini terbentuk karena dalam rangka mengkonsolidasikan dukungan dan basis kekuatan politik tidak jarang pemerintahan Habibie dianggap masih menggunakan cara-cara lama, yang terkadang melebihi dari praktek-praktek politik kotor yang telah diterapkan oleh rezim Orde Baru. Bahkan manuver politik pemerintahan Habibie ini lebih jauh lagi dapat dipandang sebagai suatu upaya untuk membangun kembali (reformasi) kemapanan. Hal inilah yang semakin mempertegas persepsi sebagian besar masyarakat kritis bahwa pemerintahan Habibie tidak lain adalah kelanjutan dari rezim

Soeharto yang bahkan lebih parah lagi dalam mengelola kekuasaan.

Dalam tiga bulan pemerintahan Habibie tercatat sejumlah manuver yang mengindikasikan kuatnya upaya untuk membangun suatu kemapanan baru. Manuver pertama untuk meneguhkan kembali kemapanan kekuasaan tampak dari digantinya Jaksa Agung Soedjono Chanafiah Atmonegoro secara mendadak oleh Kababinkum ABRI Letjen TNI A. Ghalib pada tanggal 16 Juni 1998 tanpa ada penjelasan yang kuat, ketika Soedjono mulai gencar melakukan penyidikan terhadap praktek-praktek KKN para mantan pejabat Orde Baru khususnya yang terkait dengan mantan Presiden Soeharto dan keluarganya.¹⁶ Pergantian ini mengesankan kurangnya kesungguhan pemerintahan Habibie memberantas KKN, karena ketidakjelasan reputasi Jaksa Agung baru dalam masalah tersebut. Kemudian Habibie mulai memasukkan banyak orang di kelompoknya ke dalam berbagai institusi penting seperti MPR, DPA, maupun staf/asisten di sejumlah departemen serta mengangkat sejumlah temannya (dan adiknya) menjadi duta besar di negara-negara yang penting bagi Indonesia. Hal ini juga makin mempertegas persepsi publik bahwa nepotisme dan koncoisme masih dilakukan oleh pemerintahan Habibie.

Keterlibatan birokrasi sipil maupun militer di bawah pemerintahan Habibie yang jelas-jelas menunjukkan suatu manuver po-

litik lainnya yang cukup berarti adalah dalam kasus Munas Luar Biasa Golkar. Sebagai tindak lanjut dari Rapat Pimpinan Golkar pada tanggal 4 Juni 1998, Golkar menyelenggarakan Munaslub pada tanggal 9-11 Juli 1998 dengan salah satu agenda penyusunan kepengurusan baru. Kandidat yang menonjol untuk menduduki kursi ketua umum Golkar adalah Akbar Tandjung dari "kubu Habibie" dan Edi Sudradjat dari "kubu Pepabri". Pada awalnya tampak optimisme dari kubu Edi Sudradjat karena mayoritas ketua DPD Golkar yang mempunyai hak pilih merupakan para anggota Pepabri. Di atas kertas kubu Edi Sudradjat dapat dipastikan akan memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan ketua umum Golkar.

Namun pemilihan tersebut akhirnya dimenangkan oleh Akbar Tandjung yang didukung penuh oleh kubu Habibie. Hal ini terjadi karena adanya sejumlah faktor serta upaya-upaya yang sangat tidak etis dalam rangka kemenangan pemilihan tersebut. Faktor yang sangat menentukan adalah (dugaan) adanya intervensi ABRI dalam proses tersebut (*The Jakarta Post*, 12 Juli 1998). Meskipun sebelumnya ABRI melalui Pangab Jenderal TNI Wiranto sudah menegaskan sikapnya untuk tidak akan melakukan intervensi, ternyata hal tersebut dilanggar sendiri oleh pimpinan ABRI. Pagi hari sebelum acara pemilihan dilakukan, para ketua DPD dari kalangan Pepabri diberi *briefing* oleh pimpinan ABRI yang intinya dapat diterjemahkan sebagai perintah pimpinan ABRI supaya para anggota Pepabri tersebut (yang merupakan bagian dari Keluarga Besar ABRI) memilih kandidat ketua yang diinginkan pemerintah, yaitu Akbar Tandjung. Langkah pimpinan ABRI ini tampaknya terpaksa harus diambil untuk mengamankan

¹⁶Jaksa Agung Soedjono pada waktu itu sedang gencar mengusut dugaan berbagai skandal korupsi seperti korupsi dana Jamsostek, korupsi Rp 1,5 triliun di BI, korupsi proyek kondominium Kemayoran, korupsi dalam kilang minyak Balongan, dan tentunya melacak harta kekayaan Soeharto.

proses konsolidasi internal ABRI sendiri, khususnya untuk menjamin supaya pemerintahan Habibie tidak melakukan pergantian kepemimpinan di ABRI yang dapat memperburuk keadaan internal ABRI.

Faktor lain yang tidak kalah menentukan adalah adanya upaya secara sengaja untuk melakukan "pembunuhan karakter" terhadap kandidat lawan, yaitu Edi Sudradjat oleh orang-orang di kubu Habibie. Hal ini misalnya tampak dari dikembangkannya isu bahwa kelompok Pepabri merupakan kelompok Soeharto¹⁷ serta adanya praktek disinformasi dari beberapa anggota DPR yang menyatakan bahwa IMF menginginkan ketua umum Golkar adalah figur yang sejalan dengan pemerintahan Habibie. Sinyalemen mengenai adanya kecenderungan bangkitnya kekuatan lama (Soehartoisme) secara tegas dinyatakan oleh Menko Polkam

¹⁷Karena adanya dukungan penuh dari Pepabri dengan ketuanya Try Sutrisno yang juga merupakan Wakil Ketua Dewan Pembina Golkar, Edi Sudradjat dituduh sebagai alat bagi Soeharto untuk kembali berkuasa dengan menguasai Golkar dan kemudian dapat memuluskan jalan bagi Try Sutrisno menjadi presiden, suatu paket Soeharto untuk *strike back*. Periksa komentar/reportase tendensius dan insinuatif dari berbagai pihak maupun media massa menjelang Munaslub Golkar, seperti Majalah *Ummat* edisi No. 48 Thn. III/22 Juni 1998 yang menampilkan tulisan "Bangkitnya Kekuatan Soehartoisme" dengan menampilkan gambar Bambang Trihatmodjo, Edi Sudradjat, Sudharmono, dan Try Sutrisno di sampul majalahnya. Sementara itu orang yang pertama kali mengingatkan bangkitnya kekuatan Soehartoisme adalah Amien Rais, yang mengingatkan bahaya bangkitnya "kekuatan lama" pro-Soeharto yang akan *come back* ke panggung politik, seperti Sudharmono, Try Sutrisno, dan Edi Sudradjat (*Ummat*, No. 49, Thn. III, 29 Juni 1998). Amien Rais sendiri tampaknya lupa bahwa baik Habibie maupun sejumlah menteri di kabinetnya masuk dalam kategori kekuatan lama ini karena mereka (termasuk Habibie sendiri) adalah Soehartoisme juga pada masanya.

Feisal Tanjung. Menurutnya, saat ini sudah tampak gejala sekelompok masyarakat telah melakukan manuver-manuver politik yang mengarah pada upaya konstitusional untuk mengembalikan suasana kepada pola pikir atau paradigma lama. "Bahkan kepada upaya mengembalikan pemerintahan atau kekuasaan lama bernuansa anti-reformasi" (*Ummat*, No. 49, Thn. III, 29 Juni 1998). Sementara itu isu mengenai "iming-iming" jabatan maupun uang bagi sejumlah ketua DPD yang memilih Akbar Tanjung juga santer terdengar. Berbagai faktor tersebut tampaknya yang menjadikan proses pemilihan ketua umum Golkar berbuntut dengan sejumlah masalah baru, di antaranya mundurnya sejumlah fungsionaris dari kepengurusan baru Golkar maupun reaksi negatif dari sejumlah tokoh yang merasa prihatin terhadap masih dipakainya cara-cara lama untuk mendapatkan kekuasaan. Proses pemilihan ketua Golkar sendiri relatif lebih demokratis dibandingkan sebelumnya, yaitu tidak ada calon tunggal dan dipilih melalui pemungutan suara secara tertutup.

Dari kasus Munaslub Golkar tampak sekali bahwa Habibie ingin menggunakan Golkar yang kuat jaringan strukturnya di daerah sebagai instrumen politik untuk kepentingan kekuasaannya. Golkar merupakan instrumen strategis untuk maksud itu, karena setidaknya untuk dua agenda politik penting jangka pendek ke depan yang sangat strategis yaitu Sidang Istimewa dan Pemilu, Golkar masih akan mempunyai peran yang penting. Dalam menghadapi SI MPR, Golkar sebagai fraksi mayoritas tentu akan mampu mendominasi jalannya SI MPR tersebut, baik dari segi agenda maupun keputusan. Demikian pula dengan menjadi fraksi mayoritas di DPR, Golkar akan mampu

mendominasi pula proses-proses pembahasan RUU politik, sehingga hasilnya akan menguntungkan Golkar. Sedangkan dalam menghadapi Pemilu, dengan jaringan infrastruktur yang solid di semua daerah, dana yang cukup, serta dukungan birokrasi, maka Golkar masih dapat diharapkan memperoleh suara dalam jumlah yang cukup signifikan.

Sementara itu di sisi lain dalam rangka membangun basis dukungan dari bawah, pemerintahan Habibie tampak sekali ingin menggunakan jalur koperasi dan pengusaha kecil sebagai instrumennya serta kebijakan ekonomi yang populis sebagai umpan penarik massa. Melalui retorika ekonomi kerakyatannya, pemerintahan Habibie bermaksud mulai memobilisasi dukungan rakyat pada umumnya yang saat ini memang sangat merasakan beratnya beban krisis ekonomi. Upaya ini merupakan cara lain membeli waktu dari rakyat, dengan memberikan manfaat-manfaat kongkret dalam program jaring pengaman sosial (*social safety net*), sehingga dari sini diharapkan pemerintahan Habibie akan semakin memperoleh legitimasi lebih kuat lagi.

Sedangkan untuk mengeliminir kekuatan penentang maupun rival politiknya, pemerintahan Habibie tidak segan-segan memaksakan pengendalian secara berlebihan dalam proses reformasi. Hal ini dilakukan baik melalui retorika yang lebih bernada insinuasasi dan intimidasi, maupun dengan perangkat hukum. Pengendalian reformasi secara sepihak ini tampak sekali dari jadwal dan agenda reformasi politik yang telah disepakati oleh pemerintahan Habibie dengan pimpinan DPR serta khususnya dimanifestasikan dengan keluarnya Perpu No. 2/1998 tentang kemerdekaan menyampaikan pendapat di

muka umum pada tanggal 24 Juli 1998,¹⁸ tiga hari sebelum diadakannya upacara peringatan Tragedi Sabtu Kelabu 27 Juli 1996. Perpu yang isinya menurut kalangan aktivis sangat tidak demokratis bahkan anti-demokrasi karena ketatnya pembatasan tersebut menjadi instrumen hukum bagi pemerintah untuk mengendalikan sejumlah gerakan protes yang dapat dianggap mengancam keamanan pemerintahan Habibie. Protes, kecaman, bahkan ancaman dari segenap aktivis dan tokoh pun bermunculan, yang mempersoalkan mulai dari kontroversi mengenai alasan keluarnya Perpu, muatannya, sampai pada implikasinya bagi gerakan reformasi. Menurut Hendaridi misalnya, keluarnya Perpu tersebut menunjukkan komitmen pemerintah Habibie terhadap demokrasi kian minimal (*Kompas*, 25 Juli 1998).

Meskipun dibenarkan dalam konstitusi, produk hukum yang pada dasarnya dilahirkan secara sepihak tentu tidak akan demokratis. Pemerintah seharusnya dapat mengakomodasi seoptimal mungkin aspirasi masyarakat dalam pembuatan produk hukum yang mengikat sehingga sesuai dengan arus reformasi dan keterbukaan. Demikian pula dengan alasan yang kelihatan dicari-cari oleh pemerintah untuk membenarkan interpretasi "keadaan darurat" yang merupakan prasyarat lahirnya suatu Perpu, maka semakin

¹⁸Di dalam Perpu No. 2/1998 di antaranya disebutkan bahwa unjuk rasa, demonstrasi, ataupun rapat umum dengan peserta 50 orang lebih harus mendapat izin tertulis dari kepolisian. Sedangkan dengan peserta kurang dari 50 orang, cukup dengan pemberitahuan. Kegiatan tersebut juga tidak boleh dilakukan di sejumlah tempat seperti istana negara, instansi militer, stasiun kereta api, terminal, pelabuhan udara, dan lain-lain. Perpu No. 2/1998 ini akhirnya dicabut kembali setelah seluruh fraksi dalam DPR menolaknya.

memperkuat kesan pemerintah ingin melakukan kendali atas proses reformasi secara sepihak dan untuk kepentingan kekuasaannya semata.

Masalah ABRI dan Implikasi Politikanya

Permasalahan yang ada di dalam tubuh ABRI karena keterlibatannya secara berlebihan dalam politik selama ini ternyata tidak kalah serius dibandingkan dengan permasalahan yang ada dalam pemerintahan Habibie sendiri. Krisis kepercayaan masyarakat juga dirasakan oleh ABRI, sehingga akseptabilitas sosial dari ABRI menjadi berada di titik nadirnya. Selain karena kebijakan institusional maupun ambisi sejumlah oknum perwira tingginya, ABRI menghadapi masalah internal serius karena indikasi rusaknya sistem dan nilai di dalam tubuh ABRI. Oleh karenanya masyarakat memandang, pada era reformasi ini ABRI tidak punya pilihan selain melakukan reformasi internal secara menyeluruh baik dari segi doktrin, pendekatan, maupun peran non-hankamnya. Di samping itu ABRI nampaknya juga sulit menghindarkan diri dari desakan untuk mempertanggungjawabkan penggunaan kewenangan kekerasannya dalam berbagai kasus yang mengakibatkan pelanggaran HAM serius.

Hancurnya akseptabilitas sosial ABRI tidak dapat dilepaskan dari sejumlah kejadian akhir-akhir ini yang nyata-nyata menunjukkan lemahnya kemampuan ABRI dalam mengemban tugas utamanya, yaitu memberikan jaminan keamanan. Penculikan aktivis, Peristiwa Trisakti, serta Kerusuhan Mei menjadi faktor utama hilangnya kepercayaan sebagian besar masyarakat terhadap ABRI,

khususnya terhadap peran sosial-politiknya. Kepercayaan masyarakat luas semakin meluntur karena lambannya ABRI dalam menyelesaikan berbagai permasalahan tersebut, khususnya pengusutan pelaku penembakan terhadap empat mahasiswa Trisakti, penggerak kerusuhan, serta misteri keberadaan para aktivis korban penculikan yang belum kembali ke masyarakat. Kelambanan ini telah mengesankan ABRI ingin sekadar mengulur-ulur waktu dengan harapan berbagai kasus tersebut akan hilang dari perhatian masyarakat seperti selama ini terjadi. Dari berbagai perkembangan tersebut, kebijakan yang diambil pimpinan ABRI kelihatan masih parsial dan setengah-setengah.

Dalam penyelesaian kasus penculikan misalnya, ABRI yang kemudian membentuk Dewan Kehormatan Perwira untuk memeriksa Letjen TNI Prabowo Subianto, Mayjen TNI Muchdi Pr, serta Kolonel TNI Chairawan, hasil akhirnya masih sebatas pemberhentian dengan hormat Letjen TNI Prabowo Subianto pada tanggal 24 Agustus 1998 serta membebaskan dua perwira lainnya dari seluruh jabatan struktural di lingkungan ABRI sampai pensiun. Padahal keinginan masyarakat luas adalah mengajukan kasus tersebut ke pengadilan militer agar dapat segera diperoleh kejelasan atas segala perbuatan dan kesalahan mereka. Letjen TNI Prabowo sendiri sebagaimana dinyatakan oleh Ketua DKP Jenderal Soebagyo H.S. telah mengakui melakukan penculikan atas sembilan orang aktivis. Demikian pula tuntutan supaya pengusutan tidak sebatas pada ketiga perwira tersebut belum ditindaklanjuti dan bagaimana atau sejauhmana keterlibatan institusi-institusi militer selain Kopassus masih merupakan misteri yang harus diungkap.

Kesungguhan ABRI dalam menyelesaikan persoalan kerusakan serta pemerkosaan massal juga kurang memperlihatkan tekad yang sungguh-sungguh. Tidak kurang Presiden Habibie sendiri harus memberikan perintah langsung kepada Menhankam/Pangab supaya melakukan pengusutan atas kejadian tersebut, sesuatu yang menunjukkan bahwa ABRI kurang cepat dan responsif dalam menangani permasalahan tersebut. Sementara itu beberapa pernyataan petinggi ABRI maupun institusi lain seperti Bakin sendiri juga terkadang semakin membuat kepercayaan masyarakat menurun, seperti penolakannya terhadap adanya kasus pemerkosaan karena tidak adanya saksi maupun bukti yang kuat,¹⁹ demikian pula dengan pernyataan bahwa kerusakan Mei digerakkan oleh kelompok tertentu, tetapi kemudian diralat bahwa kerusakan tersebut sifatnya hanya lokal dan berlangsung secara spontan.

Sementara itu akibat kebijakan operasi militernya di Aceh, Timor Timur, serta Irian Jaya, ABRI juga menuai sejumlah persoalan serius berkaitan dengan keberadaannya serta ekses negatifnya yang melahirkan pelanggaran HAM. Berbagai desakan dan tekanan dari dalam negeri maupun dunia internasional membuat ABRI harus merevisi berbagai kebijakannya, seperti kemudian menca-

but status DOM di Aceh, penarikan pasukan non-organik di bekas daerah DOM, meminta maaf atas pelanggaran HAM yang dilakukan personilnya selama DOM dijalankan, serta mengubah doktrin operasinya dari operasi tempur ke operasi teritorial. Tetapi kebijakan tersebut tampak kurang efektif, karena tidak diikuti dengan *law enforcement* maupun pertanggungjawaban hukum oleh aparat yang melakukan pelanggaran hukum maupun HAM.

Berbagai kasus kekerasan serta lambatnya penyelesaian oleh ABRI membuat banyak kalangan masyarakat kritis menilai bahwa ABRI perlu dikembalikan pada fungsi utamanya yaitu fungsi hankam. Fungsi sopol selama ini ternyata banyak mengalami distorsi serta memperlemah kemampuan hankam ABRI, dan karena itu idealnya harus dihilangkan, atau setidaknya diminimalisir. Pengamat seperti Indria Samego misalnya, menyatakan bahwa peran sosial-politik ABRI perlu dihilangkan sama sekali karena dalam pelaksanaannya telah menimbulkan berbagai dampak negatif, seperti pelanggaran HAM dan menghambat upaya demokratisasi (*Media Indonesia*, 21 Agustus 1998). Sementara pandangan yang lebih moderat disampaikan misalnya oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X yang menginginkan supaya peran sosial-politik ABRI dibatasi karena kekerasan yang merajalela di Indonesia merupakan akibat dari budaya militeristik yang merasuk ke hampir semua sendi kehidupan bangsa (*Bisnis Indonesia*, 31 Agustus 1998).

Menanggapi berbagai gugatan tersebut, Menhankam/Pangab Jenderal Wiranto maupun Kassospol ABRI menegaskan bahwa ABRI akan melakukan redefinisi dan reaktualisasi peran Sospol ABRI sejalan dengan

¹⁹Kabakin Letjen TNI (Purn.) Moetojib misalnya mempertanyakan kebenaran adanya tindak perkosaan pada kerusakan Mei yang lalu, dan bahkan menyatakan pemberitaan terhadap kasus tersebut mempunyai kepentingan politis tertentu dan untuk merongrong pemerintahan. Pihaknya (Bakin) tidak menemukan adanya indikasi maupun terlebih bukti/saksi yang mendukung kebenaran perkosaan massal tersebut. Sebelumnya Kapolri Letjen Roesmanhadi bahkan mengancam akan menuntut aktivis yang membesar-besarkan kasus perkosaan tersebut apabila tidak dapat memberikan bukti-bukti yang kongkret (*The Jakarta Post*, 25 August 1998).

konsep paradigma dan format politik baru sesuai era reformasi. Wujud kongkretnya adalah ABRI akan mengubah posisi dan metode tidak selalu tampil di depan, kemudian dari menduduki menjadi mempengaruhi, dari mempengaruhi langsung menjadi tidak langsung, serta keinginan untuk melakukan *political and role sharing* dengan mitra non-militer (*Bisnis Indonesia*, 22 Agustus 1998). Demikian pula ditegaskan, ABRI akan melakukan konsolidasi internal untuk menyesuaikan doktrin, struktur dan implementasi paradigma baru tersebut. Dalam hal ini tampak misalnya dari dimasukkannya materi mengenai HAM dalam bahan pengajaran di berbagai lembaga pendidikan di ABRI, kemudian perubahan doktrin pasukan komando di Kopassus yang lebih menekankan pada kemampuan kerja sama untuk menghindari eksese-eksese negatif seperti sikap arogan prajuritnya, maupun dibukanya lebih lebar lagi kemungkinan pemisahan polisi dari struktur ABRI.

Namun upaya untuk mewujudkan komitmen tersebut masihlah belum jelas benar. Struktur ABRI maupun doktrinnya belum banyak mengalami penyesuaian.²⁰ Dugaan intervensi ABRI dalam Munaslub Golkar maupun keengganannya untuk melepaskan keterkaitan struktural dengan Golkar meru-

pakan beberapa fakta yang tampak. Demikian pula fungsi kekaryaan yang selama ini menjadi salah satu penyebab rusaknya dwifungsi ABRI belum mengalami perubahan yang berarti. Dalam era reformasi ini, ternyata masih banyak perwira ABRI yang menduduki jabatan-jabatan sipil di daerah, seperti Gubernur Jawa Tengah Mayjen TNI Mardiyanto, Gubernur Jawa Timur Mayjen TNI Imam Utomo, Gubernur Sumatera Selatan Laksma Rosihan Arsyad, Wagub Sumsel Brigjen TNI Thobroni, Wagub Maluku Brigjen (Pol.) Paula Bataona, dan lain-lain. Meskipun mereka diusulkan dan dipilih melalui prosedur resmi, namun seandainya ABRI memiliki komitmen besar untuk memperbaiki pelaksanaan dwifungsi khususnya kekaryaan ABRI, maka pimpinan ABRI bisa saja untuk sementara waktu tidak mengizinkan anggotanya menjabat posisi sipil di daerah, dengan alasan misalnya negara sedang dalam keadaan krisis sehingga personil ABRI dituntut lebih mengutamakan fungsi hankamnya. Demikian pula dapat dengan alasan mempertimbangkan perkembangan pada periode tiga bulan ini, di mana tidak sedikit perwira ABRI yang dikar-yakan sebagai kepala daerah dipersoalkan masyarakat, seperti mulai dari kasus Bupati Bantul Kol. Sri Roso Sudarmo, Walikota Tegal Kol. M. Zakir, Bupati Klaten Kol. Kasdi, sampai kasus KKN yang menimpa mantan Gubernur Sumatera Selatan Letjen TNI (Purn.) Hasan Basri Durin yang sekarang menjadi Menteri Agraria/Ka BPN.

Pada periode ini sendiri, pimpinan ABRI tampak lebih gencar melakukan konsolidasi internal dengan mengadakan sejumlah pergantian pejabat teras militer. Pergantian yang dilakukan ini juga tidak dapat dilepaskan dari adanya perwira tinggi ABRI yang

²⁰Dalam pengarahannya di depan Rapim ABRI 21 Agustus 1998, pada teks pokok-pokok sambutannya, Kassospol ABRI Letjen TNI Susilo Bambang Yudhoyono misalnya masih meminta perhatian khusus dari jajaran ABRI di antaranya supaya KBA tetap menyalurkan aspirasinya ke Golkar, penampakan nyata dan terbuka mekanisme tiga jalur harus dihentikan, maupun supaya intervensi dan pelibatan ABRI dalam kegiatan ormas dan orpol yang tidak ada urgensinya harus dihentikan. Dari apa yang disampaikan tersebut, jelas mengindikasikan masih belum berubahnya secara substansial pendekatan maupun peran sosial-politik ABRI.

terlibat kasus kekerasan (politik) maupun dianggap gagal dalam menjalankan tugasnya. Selain itu ada pula pergantian yang memang sudah waktunya, seperti pergantian KSAL, KSAU dan Kapolri. Meskipun sejumlah alasan telah dikemukakan oleh pimpinan ABRI berkaitan dengan pergantian jabatan tersebut, namun munculnya persepsi publik bahwa pergantian itu berkaitan dengan "pembersihan" perwira yang dianggap masuk "klik" tertentu di lingkungan ABRI tidak dapat dihindari. Persepsi ini muncul tampaknya karena adanya semacam preseden buruk di masa lalu di mana pergantian pimpinan ABRI akan diikuti dengan mutasi besar-besaran sehingga memunculkan kesan pembersihan.

Sejumlah Masalah Baru

Berbagai kemajuan yang telah dilakukan oleh pemerintahan Habibie tampaknya belum cukup untuk menutup sejumlah kontroversi maupun permasalahan baru. Permasalahan mendasar yang sangat merisaukan masyarakat luas adalah inkonsistensi Habibie. Pada tanggal 11/6/1998 di dalam pertemuannya dengan Pengurus Kadin di Bina Graha, Habibie menegaskan bahwa dirinya tidak berniat menjadi kepala pemerintahan lagi sebagai hasil SU MPR 1999 (*Suara Karya*, 12 Juni 1998). Namun kemudian pada bulan Agustus, dalam berbagai kesempatan wawancara dengan sejumlah media massa asing maupun dalam negeri dia menegaskan siap dipilih kembali apabila dipercaya rakyat, menolak dinilai sebagai presiden yang lemah serta menolak pemerintahannya dinyatakan sebagai pemerintahan transisional (*Forum Keadilan*, No. 11 Thn VII, 7 September 1998).

Inkonsistensi ini membawa dampak, di antaranya adalah munculnya sinisme masyarakat atas kebijakan-kebijakan populer pemerintahan Habibie. Kebijakan-kebijakan tersebut dipandang sekadar upaya mencari maupun membeli dukungan serta hanya sebagai manuver politik untuk melanggengkan kekuasaannya. Demikian pula berkembang keraguan atas komitmen Habibie terhadap reformasi total. Keraguan masyarakat semakin meluas, ketika Habibie secara demonstratif misalnya menganugerahkan bintang jasa kepada istri, adik, dan teman-teman dekatnya, sesuatu yang seharusnya dihilangkan dalam era reformasi. Sedangkan dalam menyikapi perkembangan politik kepartaian, pemerintahan Habibie juga masih menggunakan pola-pola lama. Kasus perpecahan di tubuh PDI ternyata tidak disikapi dengan semangat reformasi, dan Habibie justru merangkul serta mempertegas dukungan terhadap PDI di bawah kepemimpinan Surjadi yang menyelenggarakan Kongres di Palu dan akhirnya memilih Budi Hardjono sebagai ketua umum baru. Penyikapan ini jelas sekali berlawanan arus dengan aspirasi sebagian besar masyarakat dan khususnya simpatisan PDI yang memandang Megawati Soekarnoputri lebih memiliki dukungan riil dan massa yang besar.

Presiden Habibie maupun sejumlah menteri juga sering membuat pernyataan yang mengundang kontroversi di masyarakat. Pada tanggal 5 Juni 1998 misalnya, Presiden Habibie mengemukakan bahwa kritik dan cara pandang masyarakat terhadap KKN tidak lagi proporsional. Melalui salah seorang pengacara, Presiden Habibie minta tuduhan KKN terhadap dirinya supaya dibuktikan. Sementara itu muncul pula pernyataan-pernyataan kontroversial dari sejumlah menteri misalnya mulai dari keinginan mengganti jalur

PERGANTIAN SEJUMLAH PEJABAT PENTING DI ABRI PERIODE JUNI-AGUSTUS 1998

Waktu Pergantian	Posisi	Pejabat Lama	Pejabat Baru	Keterangan
1 Juni 1998	Aspam KSAD	Alm. Mayjen TNI Yudomo SHD	Mayjen TNI M. Noor Aman	sebelumnya Kapusintelad. AKMIL 1971.
2 Juni 1998	Danjen AKABRI	Letjen TNI Tamlicha Ali	Laksdya TNI Achmad Sutjipto	sebelumnya Wadanjen AKABRI. AAL 1968.
16 Juni 1998	Pangdam IX Udayana	Alm. Mayjen TNI Yudomo SHD	Mayjen TNI Adam R. Damiri	sebelumnya Pangdivif I Kostrad, AKMIL 1972.
18 Juni 1998	Kapuspen Hankam/ABRI	Brigjen TNI A.W. Mokodongan	Mayjen TNI Syamsul Ma'arif	sebelumnya Kasdam V Brawijaya, AKMIL 1973.
23 Juni 1998	Pangdivif I Kostrad	Mayjen TNI Adam R. Damiri	Mayjen TNI I Gede Purnawa	sebelumnya Wadan Seskoad, AKMIL 1972.
2 Juli 1998	KSAL	Laksamana TNI Arief Kushariadi	Laksamana Madya TNI Widodo	sebelumnya WaKSAL, AAL 1968, lahir di Boyolali, 1 Agustus 1944.
3 Juli 1998	Kapolri	Jenderal Pol. Dibyo Widodo	Letjen Pol. Roesmanhadi	Staf ahli Pangab bidang Kamtibmas. AKPOL 1967, lahir di Madura, 5 Maret 1946.
7 Juli 1998	KSAU	Marsekal TNI Sutria Tubagus	Marsekal Madya TNI Hanafi Asnan	sebelumnya Aslog KSAU, AAU 1969, lahir di Bangkalan, Madura, 7 November 1945.
7 Juli 1998	Gubernur AKMIL	Mayjen TNI Djoko Subroto	Mayjen TNI Irvan T. Eddyson	sebelumnya Wagub AKMIL. AKMIL 1970. Lahir di Wajabala, Morotai, 13 Agustus 1946.
9 Juli 1998	Pangdam V Brawijaya	Meyjen TNI Djaja Suparman	Mayjen TNI Djoko Subroto	sebelumnya Gubernur AKMIL. AKMIL 1970. Lahir di Kediri, 1947.
9 Juli 1998	Kaskostrad	Mayjen TNI Kivlan Zen	Mayjen TNI Ryamizard Raicudu	sebelumnya Pangdivif II Kostrad. AKMIL 1974.
13 Juli 1998	Pangdam Jaya	Mayjen TNI Sjafric Sjamsoeddin	Mayjen TNI Djaja Suparman	sebelumnya Pangdam V Brawijaya. AKMIL 1972. Lahir di Sukabumi, 11 Desember 1949.
Juli 1998	Pangdivif II Kostrad	Mayjen TNI Ryamizard Raicudu	Mayjen TNI William T. da Costa	sebelumnya Kasdam IX Udayana. AKMIL 1971.
28 Juli 1998	Kapusintelad	Mayjen TNI M. Noor Aman	Brigjen TNI Amirul Isnacni	AKMIL 1974, sebelumnya Danrem 071 Wijayakusuma.
Agustus 1998	Dan Grup IV Kopassus	Kol. Inf. Chairawan	Kol. Inf. Poniman	---
Agustus 1998	Dansesko ABRI	Letjen TNI Prabowo Subianto	Mayjen TNI Mar. Benjamin Balukh	pejabat sementara, sebelumnya Wadan Sesko ABRI.

distribusi swasta dengan koperasi distribusi, redistribusi aset, sampai penjarahan di bawah lima persen diperbolehkan (meskipun kemudian diluruskan). Demikian juga dalam menanggapi masalah Gubernur DIY yang menimbulkan polemik terbuka dan memancing reaksi penentangan dari masyarakat serta masalah pemberian uang puluhan milyar bagi mantan presiden Soeharto dalam bentuk rumah di TMII. Sementara itu praktek disinformasi mengenai pernyataan LSM Taiwan yang menurut Menpen menyatakan tidak terjadi pemerkosaan tetapi hal tersebut kemudian dibantah oleh LSM Taiwan sendiri semakin memperjelas bahwa pemerintahan Habibie tidak jauh berbeda dengan rezim terdahulu.

Sementara itu dalam pidato kenegaraannya di depan Sidang Paripurna DPR 15 Agustus 1998, Habibie menegaskan berbagai visi, kebijakan, dan orientasi pemerintahannya. Disebutkan antara lain keinginannya untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, bebas dari praktek-praktek KKN, mengembangkan paradigma baru yang lebih menekankan pada pendekatan demokratis dan kesejahteraan, menghormati dan menegakkan HAM yang universal, sampai kepada program-program perbaikan ekonomi. Habibie juga menyampaikan penyesalan atas terjadinya pelanggaran HAM di beberapa daerah yang dilakukan oleh oknum aparat dalam operasi menghadapi gerakan separatis. Pidato Habibie tersebut mendapat banyak pujian karena dianggap cukup komprehensif dan menyiratkan keinginan besar untuk membangun negara ini, namun kesungguhan untuk merealisasikannya disangsikan oleh sejumlah kalangan.²¹

Berbagai kontroversi, ketidakpekaan serta inkonsistensi pemerintahan Habibie semakin menyulut penolakan serta sikap kritis dari berbagai kalangan. Hal ini tampak dari semakin banyaknya bermunculan gerakan-gerakan moral untuk mengoreksi kepemimpinan Habibie seperti Barisan Nasional yang dimotori oleh sejumlah intelektual, politisi dan purnawirawan seperti Prof. Soebroto, Letjen TNI (Purn.) Kemal Idris, dan Rachmat Witoelar, maupun Gerakan Keadilan dan Persatuan Bangsa yang dimotori oleh sejumlah mantan pejabat tinggi dan tokoh masyarakat lainnya seperti Siswono Yudhohusodo, Sarwono Kusumaatmadja, Djoko Sudjatmiko, K.H. Said Aqil Siradj, dan lain-lain. Sementara itu Amien Rais yang mendeklarasikan berdirinya Partai Amanat Nasional pada tanggal 23 Agustus 1998 bersama sejumlah intelektual dan tokoh lainnya juga tidak kalah kritis mengamati pemerintahan Habibie yang masih belum menunjukkan kesungguhan untuk melakukan reformasi. Berbagai kelompok masyarakat lainnya baik organisasi massa maupun kalangan kampus juga memberikan penilaian serupa yang pada intinya tidak mempercayai bahwa pemerintahan Habibie akan melakukan reformasi total, dan menganggap pemerintah gagal dalam memperbaiki perekonomian khususnya karena melonjaknya harga-harga sembako.

bic itu seperti Soeharto kecil, karena masih menggunakan gaya-gaya Soeharto dalam kepemimpinannya. Rizal Ramli mengambil contoh tekad Habibie untuk menciptakan pemerintahan yang bebas KKN, tetapi sehari sebelumnya (tanggal 14/8/1998) Habibie menganugerahkan bintang mahaputera kepada istri, adik, dan koneo-koneonya (*Merdeka*, 18 Agustus 1998). Demikian pula Kwik (*Kompas*, 18 Agustus 1998) menginventarisasi beberapa inkonsistensi dan perbedaan antara retorika dengan realita dalam pemerintahan Habibie.

²¹Komentar tajam atas pidato Habibie tersebut misalnya keluar dari Rizal Ramli yang menilai Habi-

Penutup

Perkembangan sosial-politik selama tiga bulan pemerintahan Habibie tampaknya semakin tidak menentu dan dalam taraf tertentu justru semakin mengkhawatirkan karena krisis ekonomi yang tidak membaik. Berbagai tuntutan dan desakan supaya Habibie mundur dari jabatannya juga semakin meluas seiring kegagalannya dalam memenuhi kebutuhan masyarakat serta ketidakseriusannya dalam melakukan reformasi. Dari berbagai penilaian masyarakat mengenai pemerintahan Habibie ini, tampak bahwa ketidakpuasan dan ketidakpercayaan masyarakat atas pemerintahan Habibie semakin meluas.

Dengan kondisi seperti ini, wajar apabila perkembangan politik ke depan cenderung akan didominasi oleh aksi-aksi massa lagi yang menginginkan adanya perubahan menuju ke arah perbaikan yang lebih substansial, berarti, dan nyata. Masyarakat yang semakin sadar politik, dan semakin merasakan beratnya beban krisis ekonomi nampaknya hanya akan percaya pada pemerintah kalau keadaan memang nyata-nyata ada perbaikan.

Sayang harapan itu belum terwujud selama tiga bulan pemerintahan Habibie. Selama tiga bulan itu tampaknya Habibie lebih asyik untuk membentuk (meminjam istilah Huntington [1991: 21]) kaum *standpatters*, yaitu pendukung *status-quo*.

KEPUSTAKAAN

- Andrain, Charles F. 1992. *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial* (Yogyakarta: Tiara Wacana).
- Arendt, Hannah. 1972. *Crises of the Republic* (San Diego: Harvest Brace Jovanovich Publishers).
- Barker, Rodney. 1990. *Political Legitimacy and the State* (Oxford: Clarendon Press).
- Deutsch, Karl W. 1970. *Politics and Government: How People Decide Their Fate* (Boston: Houghton Mifflin Co.).
- Haggard Stephan and Robert R. Kaufman. 1977. "The Political Economy of Democratic Transitions," *Comparative Politics* (Vol. 29, No. 3, April): 267-9.
- Hikam, Muhammad A.S. 1998. "Reformasi dan Legitimasi Rezim Pasca-Orba", *Media Indonesia*, 10 Juni.
- Lasswell, Harold D. 1958. *Politics: Who Gets What, When, How* (Cleveland, Ohio: World Publishing Co.).

Para Penulis

- **A. Hasnan Habib.**

Penasihat Menteri Negara Ristek/Ketua BPPT Bidang Industri-industri Strategis. Pernah menjadi Duta Besar Keliling Gerakan Non-Blok, Thailand dan Amerika Serikat.

- **Bantarto Bando.**

Sarjana Hukum jurusan Hukum Internasional Publik, Universitas Indonesia, 1978; MA dalam Hubungan Internasional dari International University of Japan, Graduate School of International Relations, 1986; sejak 1980 menjadi anggota Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS; kini Ketua Departemen HI CSIS; peneliti dan pengamat masalah Asia Timur, khususnya Jepang dan hubungannya dengan Amerika Serikat.

- **Ikrar Nusa Bhakti.**

Menyelesaikan program S1 di Departemen Ilmu Politik & FISIP-UI pada tahun 1983, dan program Ph.D di Griffith University, Brisbane, Australia, Agustus 1991. Sejak 1984 sampai sekarang menjadi peneliti di Puslitbang Politik dan Kewilayahan-LIPI, Jakarta.

- **J. Soedjati Djiwandono.**

Anggota Dewan Direktur dan Dewan Penyantun CSIS sampai tahun 1998. BA, Ilmu Politik, Otago University, Dunedin, Selandia Baru (1965); M.Sc (1979) dan Ph.D Hubungan Internasional, The London School of Economics and Political Science, University of London, Inggris (1982).

- **Nizwar Syafa'at.**

Mahasiswa S3 Pascasarjana IPB, program Pembangunan Wilayah dan Pedesaan (PWD).

- **NT. Budi Harjanto.**

Staf peneliti pada Departemen Perubahan Sosial dan Politik CSIS sejak 1996. Lulus dari Fisipol Universitas Gadjah Mada pada tahun 1996.

- **Pantjar Simatupang.**

Ahli Peneliti Utama, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian Bogor. Memperoleh gelar Doktor dari Iowa State University.

- **Sutoro Eko Yunanto.**

Mahasiswa S2 program Studi Ilmu Politik Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

- **Zhang Hao.**

Staf Asian Department, Kementerian Luar Negeri RRC.

ERRATA

Analisis CSIS, Tahun XXVII, No. 4, Oktober-Desember 1998

halaman 411, kolom kiri, baris terakhir dari bawah:

Catatan kaki, nomor 3,

tertulis : (Borker, 1990: 11).

seharusnya : (Barker, 1990: 11).

halaman 421, kolom kanan, baris ke-11 dari bawah:

tertulis : ... Bupati Klaten Kol. Kasdi,
sampai ... Agraria/Ka BPN.

seharusnya : ... dan Bupati Klaten Kol. Kasdi.

halaman 425, kolom kanan, baris ke-10 dari bawah:

Kepustakaan

tertulis : 1977.

seharusnya : 1997.

Naskah

Naskah-naskah untuk ANALISIS CSIS hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai disket 3½" dengan menyebutkan program yang digunakan. Redaksi berhak menyunting tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya. Cantumkan nama lengkap, alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat disediakan imbalan yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan jika disertai dengan perangko secukupnya. Surat menyurat harap dialamatkan ke *Redaksi ANALISIS CSIS*.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 10.000,00 per eksemplar; langganan setahun (4 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 35.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke *Biro Pemasaran, CSIS*.

Alamat

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160

Telepon: (021) 3865532 s/d 3865535; Fax: (021) 3847517; 3809641.